Revista Española de

DESARROLLO Y COOPERACIÓN



ISSN: 1137-8875
D.L.: M-21909-1997



IUDC - UCM

Revista Española de

DESARROLLO Y COOPERACIÓN

NÚMERO EXTRAORDINARIO 2006

MONOGRÁFICO: MÁS ALLÁ DE LA AYUDA HUMANITARIA: REHABILITACIÓN POSBÉLICA Y CONSTRUCCIÓN DE LA PAZ

Cómo contactar con el IUDC-UCM:

INSTITUTO UNIVERSITARIO DE DESARROLLO Y COOPERACIÓN.
UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID. (IUDC-UCM)
Donoso Cortés, 65 - Sexto. 28015 Madrid
Teléfonos: (+34-1) 394 64 09 / 18. Facsímil: (+34-1) 394 64 14
Correo electrónico: iudcucm@pdi.ucm.es
URL: http://www.ucm.es/info/IUDC


IUDC - UCM



MONOGRÁFICO:
MÁS ALLÁ DE LA AYUDA HUMANITARIA: REHABILITACIÓN POSBÉLICA Y CONSTRUCCIÓN DE LA PAZ

PRESENTACIÓN

En la primavera del año 2001 se publicaba un número monográfico de la Revista Española de Desarrollo y Cooperación *(REDC Número 8) dedicado a la acción humanitaria. Se trataba de una primera colaboración entre el Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación (IUDC) y el recién creado Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH) que se ha ido consolidando durante estos años.*

Abordábamos en aquel número diversos aspectos del quehacer humanitario, conscientes de que entre muchos sectores de cooperación la ayuda humanitaria se había convertido en un instrumento polémico y que, por tanto, una cierta clarificación conceptual y, por qué no decirlo, terminológica, era necesaria. Creemos que aquel número cumplió su objetivo y sirvió para incorporar los temas humanitarios con más rigor al ámbito de la cooperación para el desarrollo y a la propia REDC. Desde aquellos días, la acción humanitaria ha ido ganando aún mayor peso en las agendas de cooperación y, aunque subsisten elementos de polémica, el panorama ha evolucionado favorablemente.

Uno de los temas que ha estado siempre presente en el debate entre el humanitarismo y el desarrollo ha sido precisamente el de la relación que debe establecerse entre ambos. Ríos de tinta se han escrito sobre la vinculación ayuda - rehabilitación - desarrollo (la famosa VARD), sobre el continuum *o el* contiguum *en algo que se ha convertido en una especie de historia interminable. Los latinajos se han incorporado al mundo de la cooperación cuando antes parecían "patrimonio" del ámbito jurídico o del eclesiástico. Y todo hay que decirlo, pese a los ríos de tinta, la práctica del trabajo de vinculación en el terreno ha ido muy por detrás de los sugerentes y complejos términos que usamos. Por ello, el tema de la relación ente diversas facetas del trabajo de cooperación sigue estando abierto y a eso hemos querido dedicar parte de este número de la revista.*

Pero si algo ha caracterizado estos cinco años, desde que en 2001 editáramos el monográfico de acción humanitaria, han sido los cambios en el escenario internacional ocasionados tras el funesto 11 de septiembre de 2001. La

omnipresente preocupación por las cuestiones de seguridad –entendida ésta en muchas ocasiones como mera seguridad militar– ha afectado notablemente a la cooperación para el desarrollo y muy especialmente a la acción humanitaria. Afganistán e Iraq han sido buena muestra de la manipulación de la ayuda humanitaria, pero también en otros muchos escenarios, como Sierra Leona, Darfur, Timor Oriental, Angola, y un largo etcétera, se ha comenzado a ver cómo la relación entre seguridad, acción humanitaria y desarrollo debe ser vista de un modo mucho más complejo e interrelacionado. Y en todos esos escenarios se ha puesto de manifiesto el papel que debe desempeñar la ayuda en los procesos de rehabilitación posbélica y construcción de la paz. Por ello, hemos querido tratar en este número con más profundidad estos aspectos que tienen el hilo conductor de reflexionar sobre el "más allá de los desastres", sean estos más o menos naturales o de origen antrópico. Es decir, en muchos casos el problema seguirá siendo la adecuada relación entre ayuda humanitaria y desarrollo, pero en otros muchos la cuestión será el conseguir sociedades viables y por ello la construcción de la paz será el reto.

Muchos de los artículos que componen este número tienen su origen en un proyecto del IECAH que fue subvencionado por el Vicerrectorado de Relaciones Institucionales y Ayuda al Desarrollo de la Universidad Complutense. Dentro del proyecto, que forma parte de la labor del Observatorio de la Acción Humanitaria, se realizó un Seminario de debate precisamente bajo el título de "Más allá de la ayuda humanitaria" que reunió a un conjunto de especialistas españoles en la materia. De la discusión de aquel seminario surgen algunos de los artículos que componen el número. El Observatorio de la Acción Humanitaria cuenta además con el apoyo de Médicos Sin Fronteras-España y el Ayuntamiento de Córdoba.

En un primer artículo Paola Sáenz aborda la evolución histórica que ha tenido el debate sobre la vinculación entre ayuda, rehabilitación y desarrollo, analizando los diversos planteamientos que se han hecho para que esa relación sea eficaz. Se detiene especialmente en cómo han influido en este tema los cambios ocurridos en la escena internacional tras el 11-S y la influencia de los temas de seguridad. Recoge en su análisis una crítica a algunos de los estereotipos y tópicos que han marcado el debate entre "humanitarios y desarrollistas", dando pistas para superarlos. Por último avanza algunas propuestas para superar una de las asignaturas pendientes de la cooperación internacional.

En esta línea temática, Gema Redondo desarrolla un importante análisis de los antecedentes, competencias y limitaciones de la recién creada Comisión de Consolidación de la Paz de Naciones Unidas. Expone el debate generado

en torno a la creación de esta comisión y reflexiona sobre las perspectivas de futuro de la sistematización de las misiones internacionales vinculadas a la construcción y mantenimiento de la paz. Asimismo, remarca que esta sistematización sólo será efectiva si confluyen tres elementos fundamentales: la participación de actores locales, una estrategia adecuada de consolidación de la paz y un compromiso internacional de largo plazo.

*Por su parte, Xavier Bartroli e Ivá Cunill, dentro del marco de la política catalana de cooperación al desarrollo, destacan el enfoque y los instrumentos de vinculación entre la Acción Humanitaria y la Construcción de la Paz que viene desplegando la Agencia Catalana de Cooperación al Desarrollo (ACCD). Partiendo del reconocimiento de las implicaciones directas de las actuaciones humanitarias en las dinámicas del conflicto y el potencial transformador de las mismas, defienden la importancia de incorporar un elemento político en la acción humanitaria a fin de efectivizar la protección y el testimonio/*advocacy*, sin que esto conlleve necesariamente el condicionamiento de las intervenciones humanitarias.*

En relación a la Estrategia Española de Construcción de la Paz y Prevención de Conflictos (CP-PC) y partiendo de la premisa de la relación simétrica entre desarrollo y seguridad humana, Jesús A. Núñez Villaverde, Ximena Valente Hervier y Balder Hageraats, profundizan en los componentes y principios fundamentales que deben regir dicha estrategia. Particularmente, destacan que las amenazas globales deben tener respuestas basadas en mecanismos igualmente globales en los que España debe integrarse. Para tal efecto, es condición necesaria el alcance de una coherencia interna nacional entre los organismos involucrados en tales procesos y el desarrollo de un efectivo aprendizaje e intercambio de experiencias con los líderes de la comunidad internacional de construcción de la paz.

La investigación y análisis del caso de Angola, presentado por Karlos Pérez de Armiño, pone de manifiesto el endeble proceso de rehabilitación y construcción de paz que se está implementando en este país. Lograr "dividendos de paz" así como alcanzar una verdadera reconciliación nacional y una democracia pluripartidista, integradora y participativa, que erradique la cultura de violencia como mecanismo de solución de disputas, es todo un desafío que se ve agravado por la exclusión de la sociedad civil. Un modelo de desarrollo basado en una economía de enclave petrolífero, cuyos ingresos permiten a las elites angoleñas detentar una total autonomía financiera que las libra de los condicionamientos y la presión internacional, están limitando de facto la capacidad para alcanzar un desarrollo humano equitativo.

Asimismo, Luis Lechiguero efectúa un destacado estudio del complejo proceso de reconstrucción post tsunami en Aceh (Indonesia) y del impacto directo que éste tiene sobre el proceso de construcción de la paz que pretende resolver el conflicto, de más de treinta años, entre la Gerakan Aceh Merdeka (GAM) y el Gobierno indonesio. En esta línea, el autor pone de relieve las diferentes dinámicas que se desarrollan entre dichos procesos, cuestionando que éstos se gestionen como "dos agendas fragmentadas" pese a tratarse de procesos de gran incidencia mutua en un contexto común.

Irantzu Mendia, desde un enfoque fundamentalmente sociológico y antropológico, matizando la racionalidad económica y "deconstruyendo" las interpretaciones tradicionales de la realidad, estudia las dinámicas sociopolíticas e identitarias de la contribución de las organizaciones de mujeres en los procesos de reconstrucción post-bélica. El análisis de las principales áreas de participación sociopolítica femenina, particularmente en lo que respecta a la reconstrucción de "infraestructura social", permite a la autora reafirmar el uso sistematizado del género como herramienta de análisis de los conflictos y demandar un respaldo decisivo, más allá del discurso, de los actores y agencias humanitarias a las capacidades locales de construcción de paz.

Marién Durán y Carlos De Cueto, a través de una exhaustiva documentación y del trabajo sobre entrevistas personales semiestructuradas, desarrollan un análisis sobre las implicaciones de la relación entre el conflicto postmoderno y un nuevo paradigma de la ayuda. Centrándose en el caso español, señalan que en la sociedad civil hay una nueva actitud cosmopolita de interés por las crisis humanitarias pero, al mismo tiempo, se evidencia el fortalecimiento de la dimensión militar de la acción exterior del Estado. Esto ha generado una multiplicidad de actores públicos y privados, particularmente ONG y Fuerzas Armadas, cuyas dinámicas e interrelación informales y sin una autoridad centralizada, han dado lugar a la fragmentación y dispersión del poder y de las tareas de ayuda. Por ello, aseveran, el concepto de "gobernanza de la seguridad" explica adecuadamente esas dinámicas pero requiere estar fundamentado en un sistema que abarque e institucionalice las distintas redes y procesos.

María Jesús Izquierdo sustenta ampliamente las posibilidades que ofrece el enfoque de la gestión de riesgos como una opción integral y transversal para la actuación que despliegan los actores humanitarios y de desarrollo al enfrentar la "vulnerabilidad global". El uso de dicha herramienta, que puede ser correctiva y/o prospectiva según las medidas que se adopten, tiene como objetivo la previsión, reducción y control del riesgo a los desastres naturales y a los conflictos. Por ello, debe ser incluida en las políticas, planes y programas para lograr un desarrollo seguro y sostenible.

Confiamos en que la reflexión crítica promovida en este monográfico, contribuya fundamentalmente a la implementación efectiva de una cooperación internacional —acción humanitaria, rehabilitación y desarrollo—, más coherente, justa y comprometida con la compleja realidad internacional. Desde el IECAH y el IUDC estamos ya manos a la obra en esta tarea.

La coordinación general del número se ha realizado desde IECAH por parte de Paola Sáenz y Francisco Rey que revisaron los textos e hicieron la edición final. Debemos destacar que esta reflexión sobre uno de los temas más relevantes de la cooperación internacional no sería factible sin la valiosa colaboración de los autores a quienes trasladamos un particular agradecimiento.

Francisco Rey Marcos
Paola Sáenz Ramírez
IECAH

LA VINCULACIÓN ASISTENCIA HUMANITARIA-DESARROLLO: PUNTOS DE ENCUENTRO Y DESENCUENTRO EN UN MUNDO "UNIPOLAR"

PAOLA SÁENZ RAMÍREZ *

RESUMEN

La vinculación que debe o que no debe existir entre los dos grandes procesos de canalización de la ayuda internacional (la acción humanitaria y la cooperación para el desarrollo) sigue siendo un debate abierto. Por ello, el presente análisis pretende revisar brevemente cómo y por qué tanto la acción humanitaria como la ayuda al desarrollo se han visto obligadas a "realinearse" en función de los cambios originados en la agenda internacional, principalmente en materia de seguridad humana; y cuáles son las múltiples oportunidades y posibilidades para que la acción humanitaria y la ayuda al desarrollo "cooperen" entre sí.

ABSTRACT

The entailment that must exist, or not, between the two major canalization process of the international cooperation: the humanitarian action and development aid, it continuous to be an open debate. For that reason, the present analysis will attempt to answer how and why the humanitarian action and development aid have been forced to 'realign themselves' in accordance with the changes in the international agenda, manly in the matter of human security; and which one are the opportunities and possibilities for the humanitarian action and development aid to cooperate between them.

* Licenciada en Derecho en la Pontificia Universidad Católica del Perú. Master de Cooperación del IUDC Internacional para el desarrollo. Colaboradora del Instituto de Estudios sobre Conflicto y Acción Humanitaria (IECAH). Voluntaria en Cruz Roja Española.

RÉSUMÉ

Le lien qui doit ou non exister entre les deux grands processus de canalisation de l'aide internationale: l'action humanitaire et la coopération pour le développement, est encore un débat ouvert. Pour cette raison, cet analyse prétend réviser brièvement comment et pourquoi tant l'action humanitaire comme l'aide au développement ont été obligées de se "re-aligner" en fonction des changements dans l'agenda internationale, principalement en matière de sécurité humaine, et quelles sont les nombreuses opportunités et possibilités pour que l'action humanitaire et l'aide au développement "coopèrent" entre eux.

Introducción

Actualmente es innegable que son múltiples causas —de índole política, cultural, religiosa, étnica, natural, etc.—, las que, exacerbadas por un limitado desarrollo socioeconómico, socavan las deficitarias estructuras sociales, imposibilitando su capacidad de afrontar las crisis. Esto ha determinado el grave incremento del número de emergencias, así como la complejidad de las mismas y la desestabilización de países o regiones. Dramáticos ejemplos de ello son las crisis de Timor Oriental, Afganistán, Ruanda, los Balcanes, el huracán Mitch, Darfur, el tsunami de Asia, etc.

A fin de afrontar situaciones de tal envergadura, desde tiempos remotos se ha debatido sobre la vinculación que debe o no existir entre los dos grandes mecanismos de canalización de la ayuda internacional: la acción humanitaria y la cooperación para el desarrollo. Sumándose al debate, en la década de los noventa, otras variables y objetivos, como los de lograr la estabilidad global y la seguridad humana, han venido a complejizar la cuestión. La preocupación por la seguridad humana global encontró su punto más álgido a raíz de los atentados del 11-S, y no sólo ha marcado la línea a seguir en cuanto a la implementación de la ayuda, sino también en lo que respecta a las relaciones internacionales y la política de seguridad global.

Este contexto mundial presenta grandes desafíos para la cooperación internacional, pero también múltiples oportunidades y posibilidades para que la acción humanitaria y la ayuda al desarrollo "cooperen" entre sí. Por ello, con el objeto de *recuperar el pasado para transformar el presente*[1], este ensayo

1. Galeano, Eduardo. *Las venas abiertas de América Latina.* Siglo XXI Editores. México, 1971. Edición revisada, 2003.

pretende hacer una sucinta revisión de la evolución teórico-práctica de la vinculación acción humanitaria-desarrollo. A tal efecto, se efectuará un breve repaso histórico y se analizarán los principales puntos de encuentro y desencuentro entre humanitarismo y desarrollo, así como la determinante influencia de la política de seguridad global.

Los años ochenta, ¿década perdida para el desarrollo o década de aprendizaje?

La vinculación entre la acción humanitaria y el desarrollo es un tema que ha estado presente en el debate desde tiempos remotos. Diversas investigaciones como las de Lindahl[2] demuestran que el interés por la vinculación entre la asistencia humanitaria y el desarrollo se plasmó de manera incipiente en las políticas coloniales de ayuda de emergencia desplegadas en la India, durante las hambrunas del siglo XIX. Asimismo, la propia creación del Banco Internacional de Reconstrucción (1944), hoy Banco Mundial, llevaba implícita la idea de superar la crisis de post guerra a través de una suerte de evolución lógica entre los procesos de ayuda humanitaria, reconstrucción y desarrollo.

No obstante, la ausencia de una vinculación explícita, sumada a un orden internacional de post guerra y a intereses políticos de los donantes, determinaron que las actividades de ayuda humanitaria y de desarrollo estuvieran radicalmente disociadas, no sólo en lo que respecta al financiamiento y la gestión sino, básicamente, en cuanto a los principios y objetivos que guiaban estas formas de ayuda.

Será a mediados de los años ochenta cuando las consecuencias de aquella división se harán tangibles en las hambrunas de África y en el impacto negativo que, en muchos casos, tanto la ayuda de emergencia como la propia ayuda al desarrollo generaron. En efecto, tal y como afirma Singer, “la vieja división, sea conceptual, administrativa o de asignación de recursos, entre la ayuda de emergencia y el desarrollo, simplemente colapsó a la luz de la experiencia africana”[3]. En este continente se evidenciaron los mayores errores en el despliegue de la ayuda. Ésta jugó un desafortunado rol en muchas crisis, agravándolas o “alimentándolas”, socavando las capacidades locales o

2. Lindahl, Claes. *Developmental Relief? An Issues Paper and Annotated Bibliography on Linking Relief and Development*. Sid studies in Evaluation 96/3. Department for Evaluation and Internal Audit. SIDA. Stockholm, 1996.
3. Singer, H. “Some Problems of Food Aid for Sub-Sahara Africa”. IDS Bulletin, Vol. 16. Brighton, 1985. En: Lindahl, Claes. Ibid.

la organización sociocultural de las comunidades, convirtiéndose en una estrategia de supervivencia, etc.

Dicho contexto obligará a reformular los términos del debate que centrará su atención en tres aspectos principales: 1) la seguridad alimentaria, 2) la raíz antrópica de los desastres y 3) el cuestionamiento de la dicotomía ayuda de emergencia-desarrollo. Consecuentemente, importantes investigaciones (Singer: 1985; CRI: 1985; Linner: 1986; Anderson & Woodrow: 1989), defendieron la eliminación de esa suerte de frontera artificial entre la ayuda de emergencia y las actividades de desarrollo, demostrando que los desastres tienen raíces en la *vulnerabilidad* humana; es decir, en aquellos factores estructurales que hacen a una población susceptible a un desastre y que inciden en la capacidad de la misma de enfrentarlo y recuperarse[4]. Asimismo, alegan que dichos factores derivan de estrategias y políticas ineficientes que no logran resolver los problemas del desarrollo.

Los investigadores de esta década concluyeron que la ayuda humanitaria no debía concebirse como una mera estimación cuantitativa del número de afectados y de alimentos, medicinas o servicios requeridos, ni tampoco como un proceso de restablecimiento del *status quo* previo a la crisis[5]. Los programas de ayuda humanitaria debían caracterizarse por ser acciones que contribuyeran a potenciar las estructuras sociopolíticas, económicas y culturales a través del reconocimiento de las capacidades, vulnerabilidades y responsabilidades locales. La propia población debe ser la que gestione el cambio social, la superación de la pobreza y la reducción de su vulnerabilidad.

La ayuda humanitaria y el desarrollo se "realinean"

Pese al gran aporte y evolución teórica de los años ochenta, no será hasta mediados de los años noventa cuando el tema de la vinculación ayuda humanitaria-desarrollo recobrará interés. El fin de la guerra fría no sólo se tradujo en el cambio de hegemonía de las superpotencias y el surgimiento de un nuevo orden internacional sino, principalmente, en el incremento de la complejidad y magnitud de los conflictos en el mundo. Las implicaciones de este nuevo contexto mundial estarán estrechamente vinculadas al ámbito y las formas de actuación de los organismos de ayuda humanitaria y de desarrollo: "las fronteras humanitarias del sistema internacional de ayuda están paulatinamente desapareciendo

4. Anderson, Mary & Woodrow, Peter. "Rising from the ashes". The International Relief/Development Project. USA/Paris. UNESCO. 1989.
5. Linner, S. "Emergency Aid for Development". (Katastrofbistànd för Utveckling). Stockholm, 1986. En: Lindahl, Claes. Ibid

a la par que se extienden a áreas de gobernabilidad, mantenimiento de la paz y manejo global del medio ambiente; obligando a que el sistema de ayuda humanitaria y de ayuda al desarrollo también se realinee”[6].

En efecto, “emergencias permanentes” y sumamente complejas como los sucesos de Ruanda, Timor Oriental o el Cuerno de África obligan a buscar mejores respuestas en la actuación internacional, dando lugar a substanciales cuestionamientos que van desde los aspectos administrativos hasta la revisión misma de los objetivos fundacionales y los propios conceptos de desarrollo y ayuda humanitaria.

En 1994, el Informe de Desarrollo Humano de Naciones Unidas (UN-HDR, 1994) consolida la intrínseca relación de los paradigmas de desarrollo humano y seguridad humana. Este informe determina que el pleno desarrollo de las potencialidades humanas sólo puede alcanzarse a través de la seguridad humana y defiende que ésta no debe ser entendida como una seguridad militar sino como un concepto centrado en la seguridad del individuo en términos económicos, sociales, políticos, de medio ambiente, etc. La seguridad humana debe ser considerada una responsabilidad internacional y por ende, debe existir una vinculación directa entre la ayuda internacional y la seguridad. Esto motivó una profunda reformulación de las políticas y de los mecanismos de despliegue de la cooperación, generando nuevos retos para las organizaciones de ayuda, como por ejemplo involucrarse de forma temprana o “preventiva” en Estados potencialmente problemáticos, fomentar la transformación político-económica de los denominados Estados fallidos, o la aplicación de mecanismos participativos, entre otros.

Este nuevo *“(des)orden”*[7] internacional y sus repercusiones en el humanitarismo motivarán un sin número de conferencias internacionales de diversas organizaciones cuya preocupación era generar una ayuda coherente, objetiva y comprometida con la realidad. Aquellas múltiples conferencias o “*workshops*” dieron lugar a significativos informes, entre los que destacan “Linking Relief and Development” (IDS, Londres, 1994), “Programming Relief for Development” (IFRC, Copenhague, 1995), “Aid ander fire” (UNDHA, ODI, Londres, 1995), que permitieron recopilar una vasta información sobre la materia así como el ingreso de nueva terminología al debate humanitario (nacida básicamente del argot de Naciones Unidas, como *emergencia compleja, mantenimiento de la paz, diplomacia preventiva, seguridad humana,*

6. Discurso de Peter Hansen, Director de UNDHA. 1995. Citado en: Lindahl, Claes. Ibid.
7. Duffield, Mark. *Complex Emergencies and the crisis of Developmentalism*. IDS Bulletin. Vol. 25, No.4, October 1994. University of Sussex. UK.

etc.); y la formulación de propuestas y recomendaciones para la puesta en práctica de una ayuda más eficiente.

Esta dinámica en el debate y el particular contexto mundial generaron un amplio abanico de perspectivas teóricas, con diferentes objetivos y matices respecto a la relación entre la acción humanitaria y el desarrollo. Dentro de esta gama de posiciones, se encuentran dos tendencias completamente divergentes. En un extremo está la tendencia maximalista, que defiende una ayuda humanitaria estrechamente vinculada/comprometida con la construcción de la paz y el desarrollo. Los teóricos de esta corriente buscaban promover una ayuda humanitaria más eficiente puesto que "un mejor desarrollo puede reducir la necesidad de ayuda de emergencia, mientras que una mejor ayuda de emergencia puede contribuir al desarrollo; y una mejor rehabilitación puede facilitar la transición entre ambas"[8]. En esta línea, reconocían que el final de los conflictos y/o el período posterior a una crisis, desencadenada por un evento natural, constituían una "oportunidad sin precedentes para reconstruir las estructuras sociales, políticas y económicas y para implementar reformas que fueron evadidas en el pasado"[9]. Particularmente, concluyen que el mayor problema para que exista una vinculación y/o coordinación entre la ayuda humanitaria y el desarrollo es de carácter político-institucional, y concretamente, se sitúa en la comunidad de donantes[10].

En el otro extremo, la tendencia minimalista abanderada por la tesis de Anderson[11], "*Do no harm*", propugna una actuación humanitaria siempre y cuando no se genere ningún impacto negativo en los beneficiarios. Los representantes de esta corriente reconocían que el despliegue de la ayuda misma puede ocasionar tensiones sociales al interior de la comunidad que, a su vez, pueden desencadenar nuevos brotes de violencia social. Por ejemplo, en un campo de refugiados Burundi en Tanzania, la investigación de Simón Turner para el ACNUR determinó que los hombres se encontraban sumamente descontentos con la forma de implementación de la ayuda humanitaria puesto que: "Los hombres lamentaban el hecho de que las mujeres ya no los respetaran (…) los hombres ya no podían aprovisionar a sus mujeres e hijos. El ACNUR (…) o simplemente los "wazungu" (hombres blancos), son los proveedores de alimentos, medicina y cobertores para construir refugios; distribuye la misma cantidad a hombres, mujeres y niños

8. Buchanan-Smith, Margaret & Maxwell, Simon. Linking Relief and Development: "An introduction and overview". IDS Bulletin. Vol. 25, No.4, October 1994. University of Sussex. UK

9. Kumar, Krishna. *Rebuilding Societies after Civil War. Critical Roles for International Assistance.* Kumar Editors. 1997. USA.

10. Buchanan-Smith, Margaret & Maxwell, Simon. Ibid.

11. Anderson, Mary. *Do no Harm.* 1999.

(…) es mejor esposo". [12] Esto determinó graves tensiones así como un alto grado de violencia familiar al interior del campo que afectó directamente la reconstrucción del tejido asociativo entre otros aspectos.

Del continuum al *contiguum*

Las diversas posturas comentadas en líneas precedentes coinciden en reconocer que las acciones de ayuda de emergencia efectivamente tienen un gran impacto, positivo o negativo, en el desarrollo a largo plazo. Esto respalda fehacientemente el argumento de que existe una relación incuestionable entre dichos procesos. Partiendo de este reconocimiento, surgen fundamentalmente dos enfoques para la interpretación, manejo y gestión de las crisis. El primero, denominado *continuum,* promueve una secuencia lineal y cronológica de tres etapas consecutivas para abordar las crisis: emergencia-rehabilitación-desarrollo. El segundo, *contiguum,* enuncia una combinación simultánea de esas tres formas de actuación dentro del contexto integral de la crisis, puesto que reconoce que no todas las sociedades evolucionan en forma lineal y que el desarrollo puede ser revertido a causa de la coexistencia de zonas de paz y zonas de conflicto, como por ejemplo en los casos de Afganistán, Indonesia, Iraq, etc.

Respecto del primer enfoque, Buckland[13] argumenta que la diferenciación entre ayuda humanitaria y ayuda al desarrollo sirve para describir dos tipos de respuesta ante las necesidades humanas que, aún cuando detentan el mismo objetivo fundacional de fomentar el bienestar o "*welfare*" de la población, están basados en principios diametralmente opuestos. En un extremo está la ayuda de emergencia que se ocupa directamente del bienestar de la población mediante la provisión de bienes y servicios, generando, en muchos casos, la dependencia donante-población. Esta mera provisión contradice los objetivos del desarrollo que promueve la capacidad de auto-subsistencia o "self-reliance" de la población a fin de que sea ella misma la que se proporcione dicho bienestar. En este sentido, considera que el mejor enfoque para enlazar ambas respuestas es el *continuum* dado que concatena las diversas etapas que se suceden desde el suministro de materiales de urgente necesidad (alimentos, agua, medicinas, cobijo), pasando por la provisión de bienes y servicios de

12. TURNER, Simon. "Angry Young Men in Camps: gender, age and class relations among Burundian refugees in Tanzania". New Issues in Refugee Research. Working Paper No.9, 1999. UNHCR. http://www.unhcr.org/research/RESEARCH/3ae6a0c38.pdf

13. Buckland, Jerry. "From Relief and Development to Assisted Self-Reliance: Nongovernmental Organizations in Bangladesh". University of Winnipeg. Manitoba, 2006. (First posted 1998). Canada. http://www.jha.ac/articles/a052.htm

necesidad intermedia (semillas, servicios sociales, etc.), hasta las acciones para la recuperación de la economía y del capital social (microcréditos, fomento de la agricultura, trabajo con organizaciones de base, etc.).

No obstante, el *continuum*, al poner énfasis en períodos independientes, interpreta las crisis como un período de suspensión del desarrollo que continuará una vez superada la crisis, pasando por alto el hecho de que en muchos casos las sociedades afectadas se encuentran en situaciones aún peores de subdesarrollo que al inicio de la crisis o que existen situaciones sumamente complejas donde coexisten zonas estables y zonas donde la emergencia se prolonga largamente en el tiempo. Efectivamente, Grünewald afirma que en las emergencias se yuxtaponen regiones de calma con regiones de gran tensión y/o conflicto requiriéndose un enfoque que verdaderamente abarque estas dinámicas[14].

Por ello, el *contiguum* es reconocido en junio de 1998, en la Conferencia de la Comisión Económica y Social de Naciones Unidas (ECOSOC, 1998) como el enfoque que permite dar una respuesta apropiada a la compleja realidad de las crisis en el mundo, ya que reconoce que las emergencias no son, en ningún caso, situaciones en las que la continuidad del desarrollo se ve afectada transitoriamente y que puede existir una relación inversa entre desarrollo y ayuda debido a los efectos perniciosos que, paradójicamente, la ayuda misma puede originar.

No obstante, pese a la vasta literatura e investigación sobre la materia, en la práctica no se han verificado cambios sustanciales ni en los mecanismos de despliegue de la ayuda ni en la voluntad política o los intereses de los grandes donantes. En muchos casos, el enfoque del *continuum* sigue presente de manera implícita, marcando las estrategias y políticas de los actores humanitarios.

Un mundo "unipolar" y la política de seguridad global

De acuerdo a la investigación de Jones[15], los cambios en la agenda internacional de seguridad se debieron fundamentalmente a la transformación en la razón de ser de la política de seguridad de Estados Unidos y en la naturaleza

14. Grünewald, François. *Travailler dans un monde en turbulence. La réflexion des ONG*. URD Groupe. http://www.urd.org/fichiers_urd/pole_dactivites/publications/ambasade.pdf

15. Jones, Bruce. "The Changing role of UN political and development actors in situations of protracted crises". En: Harmer, Adele & Macrae, Joanna. "Beyond the Continuum: an overview of the changing role of aid policy in protracted crises". *Beyond the Continuum. The Changing role of aid policy in protracted crises*. Chapter 2. HPG Report 18. London, July 2004.

de su participación en la agenda internacional después de los ataques terroristas del 11 de setiembre del 2001. En efecto, el presidente norteamericano, George W. Bush, en el discurso de presentación de la política estadounidense de seguridad, conocida oficialmente como "global war on terrorism" (GWOT), ha sido tajante al señalar que en la lucha global contra el terrorismo: "You are either with us, or against us", demandando implícitamente que el mundo se alinee a su agenda. Sea como mecanismo para afianzar las relaciones con los Estados Unidos o como medio para evitar la presión internacional, lo cierto es que la mayoría de países y organismos internacionales han redefinido sus propias agendas a fin de articularse a la agenda norteamericana. Esto ha determinado el primero de los grandes cambios en las relaciones internacionales: la conformación de un mundo "unipolar" donde todos los actores están o deben estar alineados en la lucha contra el terrorismo global.

Otro gran cambio ha sido la redefinición del concepto de seguridad humana. Éste fue revertido de manera drástica después del 11-S, implicando un retorno a los conceptos militares de seguridad, un cambio radical en la gestión de la ayuda humanitaria y, particularmente, al no tener parámetros claramente definidos, dejando abierta la posibilidad de que se utilicen indiscriminadamente medios militares para resolver situaciones que podrían ser resueltas con otros mecanismos. Al respecto, Naciones Unidas señala que la preocupación por el uso de soluciones militares de manera indiscriminada no es válida puesto que reconoce que este tipo de acciones puede ser contraproducente para alcanzar una solución[16]. Contradictoriamente, legitima el uso de la "intervención humanitaria" como mecanismo para desplegar la ayuda en países o Estados que no pueden o no quieren aceptar la presencia internacional. Este mecanismo, que relativiza el principio de soberanía del Estado "consiste en acciones coercitivas armadas adoptadas por uno o varios Estados en el territorio de otro Estado para evitar la violación masiva de derechos humanos fundamentales así como para garantizar la provisión de asistencia humanitaria cuando el gobierno soberano la impide y hay un estado de necesidad justificante". Evidentemente, "la ayuda humanitaria propiamente dicha está desprovista de todo elemento coercitivo"[17].

Estos cambios en la política internacional de seguridad han tenido consecuencias funestas para la acción humanitaria. Núñez y Rey, aseveran que se pone en peligro la preservación de los principios humanitarios al utilizarse la

16. The Human Security Framework and National Human Development Report. Jolly, Richard & Basu Ray, Deepayan. NHDR Occasional paper No. 5. May, 2006. UNDP. http://hdr.undp.org/docs/nhdr/thematic_reviews/Human_Security_Guidance_Note.pdf

17. Pérez de Armiño, Karlos. Prólogo. En: Itziar Ruiz-Giménez Arrieta. *La Historia de la Intervención Humanitaria. El Imperialismo Altruista.* Catarata. Madrid 2005.

acción humanitaria como mecanismo de legitimación de las denominadas “intervenciones humanitarias”. Afirman que esto tiene una incidencia directa en las acciones que despliegan los trabajadores humanitarios en el terreno y en la percepción que los beneficiarios tienen de la acción humanitaria[18]. Esto se ejemplifica en el doble juego que deben efectuar los actores humanitarios, haciendo unas veces de aliados y otras veces de inquisidores del gobierno receptor de la ayuda; en la reticencia de la población a recibir ayuda de quienes son percibidos como aliados del agresor; en las agresiones directas a diversos organismos de ayuda como las sufridas por la Media Luna Roja y la Cruz Roja Internacional en los enfrentamientos entre Hezbollah e Israel, entre otros.

Puntos de encuentro y desencuentro: ayuda humanitaria, desarrollo y seguridad

En esta sección se pretende efectuar un breve análisis de algunos puntos divergentes entre “humanitarios y desarrollistas” que favorecen o constriñen la vinculación entre los procesos de acción humanitaria y desarrollo. Asimismo, nos aproximaremos a diversas posibilidades de lograr una convergencia positiva entre los referidos procesos.

El subdesarrollo, ¿el origen de todos los males?

La vulnerabilidad humana se define como la predisposición física, económica, política o social que tiene un país, una comunidad o un individuo, a sufrir daños o pérdidas en caso de producirse una amenaza; es decir, es la incapacidad de la población de adaptarse a los cambios en el medio ambiente o en el entorno socioeconómico[19]. Precisamente, la marginación económica, social, cultural o religiosa y las pobres condiciones de empleo y salud, entre otros factores, constituyen componentes importantes de una vulnerabilidad social aguda que no sólo limita la capacidad de recuperación de la población, sino que además perpetúa las desigualdades y la pobreza e incluso puede dar origen a nuevos conflictos sociales o recrudecer los existentes. Si a esto sumamos el hecho de que la pobreza se caracteriza por tener una serie de “mecanismos autoreforzantes, de modo que los que están en un entorno pobre tienden a permanecer en él”[20]; nos hallaremos ante elevados niveles de inseguridad e inequidad, es decir de subdesarrollo, que resultan ser una potencial amenaza para la estabilidad y seguridad global.

18. *Los Retos de la Acción Humanitaria*. Colección Trabajos Solidarios. Editores: Núñez, Jesús & Rey, Francisco & Salvador, María José. Ayuntamiento de Córdoba. IECAH. Abril, 2005.
19. Manual SISSAT FAO. 2005.
20. World Bank. 2005. http://devdata.worldbank.org/wdi2005/Section1_1_1.htm.

En este sentido, el subdesarrollo es un problema que concierne tanto a la ayuda humanitaria como a la ayuda al desarrollo y la seguridad mundial. Por ello, la Declaración de Estocolmo[21] afirma que se debe orientar la ayuda internacional de emergencia hacia soluciones que lidien con las causas fundamentales de la pobreza y la vulnerabilidad.

Crisis, sinónimo de oportunidad

Diversos investigadores[22] suelen afirmar que las etapas posteriores a una crisis pueden crear la oportunidad tanto a nivel regional como nacional de establecer nuevas estructuras políticas, sociales e inclusive legales que sean más sensibles a la realidad sociocultural, económica y política de un país. Esto implica que la ayuda internacional en contextos de crisis no debe promover el retorno al pasado sino ser un motor de cambios positivos que inicien el camino hacia un desarrollo sostenible. La ayuda debe contribuir activamente a reducir las inequidades y desigualdades de la sociedad beneficiaria yendo más allá de la mera reconstrucción de infraestructuras e instituciones; debe dirigirse fundamentalmente a consolidar la paz haciendo frente a los problemas y tensiones que dieron origen al conflicto o que socavaron la capacidad de recuperación ante el evento natural. El objetivo debe ser la formulación e implementación de estrategias y políticas que den lugar a condiciones sostenibles de desarrollo humano.

Las capacidades locales existen aun en tiempos revueltos

La población, aunque afectada por la crisis y en estado de vulnerabilidad, tiene sus propios mecanismos de enfrentar las catástrofes gracias al conocimiento social, las tradiciones, las capacidades previas a los sucesos, etc.; por ello debe ser vista como actor capaz de desplegar acciones y establecer nuevas estructuras socioeconómicas para su propio beneficio. Esto implica un análisis adecuado del contexto donde se brinda la ayuda, puesto que es en el mismo donde las diferencias e inequidades sociales se reproducen e influencian a la comunidad. Cabe recordar que la naturaleza de las acciones de ayuda suelen estar determinadas por la percepción que los "*outsider*" tienen de la situación. Por ello, tal y como la Comisión Europea reconoce, "la calidad de la ayuda humanitaria implica una clara focalización sobre los beneficiarios. La prioridad está determinada por el análisis de la situación de los beneficiarios dentro de las circunstancias y contexto de la intervención, y comprende

21. Stockholm Declaration. 2004.
22. Krishna, Kumar. Ibid.

la evaluación de las diferentes necesidades, capacidades y roles asignados a hombres y mujeres en una situación y un contexto cultural dado"[23].

La ayuda no debe suplir el contrato social

En lo que respecta a la calidad de la ayuda, la premisa básica es que no se genere dependencia en la población receptora ni que se debiliten las capacidades locales. Sin embargo, múltiples consideraciones de índole humanitaria, política, social, etc., así como la ausencia de opciones y oportunidades para que la población beneficiaria retome la gestión de sus vidas hacen casi imposible que dicha premisa se cumpla. Esto se visualiza, principalmente, en la labor de las ONG. Éstas no sólo han asumido un imprescindible rol en la gestión y canalización de los fondos de ayuda sino que, en muchos casos, han venido a sustituir a los Estados en su rol de proveedores de servicios públicos básicos. Conforme a De Waal[24], esta sustitución aminora la habilidad/obligación de las autoridades, de la sociedad civil y de otros actores no estatales de asumir la responsabilidad del bienestar de su población. Esto genera diversas interrogantes: ¿Cómo fomentar que los Estados asuman nuevamente su rol sin contar con mecanismos coercitivos o condicionamientos aplicables por parte de la comunidad internacional, es decir, cómo fomentar que los Estados inviertan en el *contrato social*? ¿Cómo y cuándo formular/aplicar una estrategia de salida de las ONG en el caso de los denominados "Estados fallidos"? ¿Cómo manejar las nuevas crisis humanitarias derivadas del recorte de fondos a esas ONG? Superar estas interrogantes sólo es viable a través de una visión amplia, de largo plazo y en conjunto respecto de aquello que se quiere lograr en términos de superación de las crisis humanitarias y de su transición a un desarrollo endógeno y sostenible.

Acción humanitaria vs. desarrollo, ¿objetivos enfrentados?

Aquellos que propugnan mantener la división entre acción humanitaria y desarrollo basan su defensa señalando que los principios y objetivos rectores son radicalmente diferentes, particularmente en el caso de la primera cuyos principios fundamentales, como la imparcialidad, neutralidad o independencia, suelen ser ampliamente evadidos en la ayuda al desarrollo. Sin embargo, desde una perspectiva basada en los derechos humanos, es factible superar esa

23. Article 17. Titre III. Les Opérations d'aide humanitaire. Contrat Cadre de Partenariat avec des organisations humanitaires. Office d'aide humanitaire. Commission Européenne

24. De Waal, Alex. Social Contract and Deterring Famine: First Thoughts. *Disasters.* Vol. 20, No. 3. Citado en: Harmer, Adele & Macrae, Joanna. "Beyond the Continuum: an overview of the changing role of aid policy in protracted crises". *Beyond the Continuum. The Changing role of aid policy in protracted crises.* HPG Report 18. London, July 2004.

dicotomía entre humanitarismo y desarrollo puesto que es evidente que en todos lo casos ambos procesos enfrentan la negación de los derechos y las libertades fundamentales.[25] Por ende, dado que el ser humano, y no los Estados, es el objetivo central del desarrollo y de la acción humanitaria, nada obsta para que detenten principios y objetivos comunes sin que esto conlleve necesariamente la pérdida de los principios básicos y características propias de ambos procesos. En este sentido, podemos destacar como objetivos comunes las acciones de protección, seguridad, recuperación del tejido asociativo y de los medios de subsistencia, uso de capacidades locales, implemento de mecanismos participativos, entre otros.

¿Salvar vidas y pensar en desarrollo no van de la mano?

Las acciones humanitarias se despliegan en situaciones excepcionalmente complejas donde lo primordial es mitigar las secuelas inmediatas de la emergencia; es decir, suministrar a la población afectada productos de primera necesidad (alimentos, agua potable, medicamentos, refugio, etc.), evitar la propagación de epidemias, reducir la vulnerabilidad de la población (agudizada por la falta de acceso a recursos e inseguridad económica) y evitar nuevas crisis causadas por el estrés post-conflicto, la violencia civil y la violencia de género. Por ello, diversos trabajadores en el terreno cuestionan "(…) qué es lo que realmente puede ser hecho en la realidad, particularmente en el caso de emergencias vertiginosas. En algunos casos (aunque no en la mayoría), el asegurar (…) derechos, en la formulación de proyectos, puede ser sumamente lento y frustrante generando dilaciones en acciones inmediatas focalizadas en salvar vidas"[26].

Resulta totalmente válida la duda que surge ante la viabilidad de una vinculación en situaciones sumamente complejas donde lo que se requiere es una ayuda humanitaria fundamentalmente neutral, libre de condicionalidades, imparcial y centrada en salvar vidas. Lindhal[27] afirma que siempre existirá un conflicto de intereses entre salvar vidas en el corto plazo y permitir que se fijen bases para un desarrollo a largo plazo, por lo que en estas circunstancias siempre deberán priorizarse los objetivos de corto plazo encaminados a salvar vidas. Asimismo, Pérez de Armiño enfatiza que "en diferentes sectores y contextos, incluso de conflicto armado, persiste un amplio margen para que,

---

25. Buchanan-Smith, Margie & Fabbri, Paola. *Linking Relief, Rehabilitation and Development. A preliminary review of the debate*. First Draft. 26 July 2005. IDS.

26. *Gender Equality and Humanitarian Assistance: A Guide to the issues*. International Humanitarian Assistance Division. (CIDA). Canada. www.cida.gc.ca

27. Lindahl, Claes. Ibid.

sobre todo a escala local, la ayuda humanitaria contribuya a la creación de capacidades, al desarrollo sostenible y la paz"[28]. Por lo tanto, nada obsta para que el sistema internacional humanitario despliegue una ayuda orientada a objetivos amplios pero que, cuando las circunstancias lo exijan, reserve un "*espacio humanitario*"[29] donde se ejerzan plenamente los principios fundacionales y donde se garantice el libre acceso a las víctimas y su supervivencia previendo cualquier efecto negativo que pueda derivarse esa ayuda.

Lecciones aprendidas, lecciones olvidadas o "lecciones reaprendidas"

En efecto, las denominadas "lecciones aprendidas" de crisis anteriores no necesariamente implican un perfeccionamiento de la calidad de la ayuda. Resulta lamentable comprobar la enorme recurrencia de problemas y errores en las crisis, particularmente en lo que respecta a los niveles de coordinación de los actores, a la presión de los donantes por ver resultados inmediatos, a la competencia entre agencias por la captación de fondos, al cumplimiento de los principios éticos o de los estándares mínimos de calidad, a la transparencia en la gestión de los fondos de ayuda, y un largo etcétera que cuestiona la verdadera evolución práctica de la ayuda. En esta línea, diversas agencias españolas de ayuda humanitaria hicieron un esfuerzo de autocrítica sobre su actuación ante el tsunami de Asia, concluyendo que "hay lecciones obvias que se están reaprendiendo" como por ejemplo el hecho de que se destinaron demasiados fondos para ciertas agencias que pasaron por encima de la coordinación al considerarse autosuficientes, o que los donantes dieron muy poca elasticidad para adaptar los fondos de acuerdo a las reales necesidades, y también que las capacidades locales fueron infravaloradas, etc.[30] Situaciones como las descritas deben motivar una profunda reflexión sobre los factores limitantes y el trasfondo sociopolítico que limita la aplicación práctica de las lecciones del pasado e, imprescindiblemente, generar un cambio en el despliegue de la ayuda.

Los intereses políticos marcan el rumbo de la ayuda

La nueva política internacional de seguridad mundial, enlazada a la política de cooperación internacional, ha determinado que los grandes donantes utilicen la ayuda humanitaria como un instrumento más de su política exterior sujetándola a los mismos condicionamientos e intereses políticos que han

28. Pérez de Armiño, Karlos. *La Vinculación emergencia-desarrollo en el marco del nuevo humanitarismo. Reflexiones y propuestas*. Coordinadora de ONGD. Madrid, 2002.

29. Ibid.

30. Seminario "Calidad en la Acción Humanitaria: Lecciones aprendidas del Tsunami". 4 de abril 2006. Intermón Oxfam, Ayuda en Acción, UNICEF, Cruz Roja Española, Cáritas, Coordinadora de ONGD. España.

distorsionado la ayuda al desarrollo. La independencia e imparcialidad de la acción humanitaria viene siendo minada por diversas exigencias de los donantes, siendo lo más delicado el requerimiento de desplegar la ayuda sólo en ciertas zonas y con ciertas víctimas, mostrando una ayuda parcializada que sólo "premia" a los aliados[31]. Esta politización extrema de la ayuda pone en tela de juicio la existencia misma del Derecho Internacional Humanitario y de los Derechos Humanos, entonces ¿qué mundo estamos construyendo?

Coordinación y conceptos uniformes, la gran ausencia

La inaplicación de estrategias y acciones encaminadas a la vinculación radica en la ausencia de una clara voluntad de cambio y en el juego de intereses que determinan la dirección a seguir. Esto limita la existencia de parámetros, directrices y mecanismos establecidos adecuadamente, así como la sensibilización y entrenamiento del personal que formula los programas y despliega la ayuda. Adicionalmente, la mayoría de los organismos de cooperación respaldan sus actividades en diferentes conceptos sobre lo que verdaderamente implica la transición al desarrollo, la reconstrucción, la consolidación de la paz, el empoderamiento, la equidad de género, etc. Esta falta de definiciones comunes y de niveles adecuados de coordinación entre los diferentes actores estatales y no estatales de la ayuda humanitaria no sólo dan lugar a un grave desorden y descoordinación sino que demuestran que en la practica *no se verifica la ecuación ayuda al desarrollo=ayuda a la paz*[32].

Conclusiones

El gran reto del desarrollo es enfrentar las condiciones de vulnerabilidad y pobreza de una población puesto que son determinantes de la magnitud de los desastres y de la inseguridad global. Por ello, les concierne a la comunidad internacional y particularmente a los actores directamente involucrados en la gestión de la ayuda, superar ese gran vacío que existe en cuanto a la comprensión de las dinámicas sociopolíticas, económicas, culturales, étnicas, religiosas, etc., que confluyen, moldean y/o influencian una crisis.

Ciertamente, no se puede hablar de lecciones aprendidas cuando, en crisis recientes, aún se verifican formas de respuesta humanitaria y de ayuda al desarrollo que resultan ser tardías, ineficientes, incoherentes y desarticuladas

31. La Acción Humanitaria en 2003-2004. Años convulsos, respuesta insuficiente. Informe del Observatorio de la Acción Humanitaria. IECAH. Madrid, 2005.

32. Grünewald, François. El Desarrollo no es la paz. Entre Emergencia y Desarrollo. Cuestionamiento de las prácticas humanitarias. Icaria. Barcelona, 2002.

con sus propios principios. Diversas organizaciones, escudándose en la celeridad de la actuación requerida por la emergencia, no valoran el impacto de su presencia en un entorno totalmente desestructurado ni las implicaciones directas de ese impacto en la construcción de las bases para un futuro desarrollo endógeno y sostenible. Las aparentes limitaciones de tiempo, la falta de entrenamiento del personal y la ausencia de conceptos y directrices acordes con la realidad no pueden servir de excusa para la implementación de una ayuda sesgada, imparcial e ineficiente.

La reducción del riesgo de pérdidas humanas y materiales a través del fomento de un desarrollo humano equitativo y sostenible sólo podrá alcanzarse optimizando los puntos de encuentro entre la ayuda humanitaria y el desarrollo. Evidentemente, la vinculación implica grandes desafíos que podrán ser superados mediante una voluntad política comprometida y verdaderamente solidaria. Por ello, es necesario alcanzar un consenso global que esté por encima de intereses y condicionamientos políticos. La vinculación acción humanitaria-desarrollo no puede ni debe seguir siendo un tema no resuelto en la agenda internacional.

LA COMISIÓN PARA LA CONSOLIDACIÓN DE LA PAZ DE LA ONU: ORÍGENES Y PERSPECTIVAS

GEMA REDONDO DE LA MORENA*

RESUMEN

La Asamblea General y el Consejo de Seguridad de la ONU han aprobado la creación de un nuevo organismo intergubernamental, la Comisión para la Consolidación de la Paz, cuyo objetivo será paliar la carencia de una estructura sistematizada dentro de la organización, dar una respuesta adecuada a la fase de posconflicto armado y mejorar las capacidades de construcción y mantenimiento de la paz. Sin embargo, es necesario señalar que los principales problemas identificados durante la fase posbélica continúan sin una respuesta adecuada.

ABSTRACT

Both the UN General Assembly and the Security Council have approved the creation of a Peacebuilding Commission as a new intergovernmental body which is meant to make up for the absence of a regular UN structure to adequately respond to a post conflict stage and to improve the organisation's peace building and peace keeping capacity. Nevertheless, it is important to point out that the core problems identified in the post-war stage remain unanswered.

* Responsable del Programa de Rehabilitación Posbélica de la Escuela de Cultura de Paz de la Universidad Autónoma de Barcelona.

RÉSUMÉ

L'Assemblée Générale et le Conseil de Sécurité de l'ONU ont approuvée la création d'un nouvel organisme intergouvernemental, la Commission pour la Consolidation de la Paix, ayant pour l'objectif de pallier le manque d'une structure systématisée dans l'organisation, de donner une réponse appropriée à la phase de post-conflict armé et d'améliorer les capacités de construction et maintien de la paix. Toutefois, il est nécessaire de souligner que les principaux problèmes identifiés pendant la phase post-guerre n'ont pas encore reçu une réponse adéquate.

Principales características

El 40% de los países que salen de un conflicto armado vuelven a sufrir una guerra al cabo de cinco años[1]. En el caso del continente africano este porcentaje asciende al 60%. El éxito o el fracaso de un acuerdo de paz o cese de hostilidades depende, en gran parte, de cómo se planifique y se lleve a cabo la intervención internacional.

Durante los últimos años Naciones Unidas ha empezado a reconocer, en foros cada vez más amplios, la carencia dentro de la organización de una estructura sistematizada para dar una respuesta adecuada a una situación de posconflicto armado.

Ante esta situación el Secretario General de Naciones Unidas, Kofi Annan, propuso en su último informe de reforma de Naciones Unidas, publicado en marzo de 2005[2], la creación de una Comisión para la Consolidación de la Paz, cuyo principal objetivo sería ayudar a los países que salen de un conflicto bélico a realizar el tránsito del enfrentamiento armado a la paz positiva proporcionando asesoramiento acerca de la rehabilitación, aunando los esfuerzos de todos los actores interesados en este ámbito de trabajo y cerciorándose de que se amplíe el límite temporal que la comunidad internacional aplica inconscientemente a los procesos de rehabilitación posbélica.

Esta propuesta fue respaldada durante la Cumbre del Milenio + 5, celebrada a mediados de septiembre de 2005, donde los países asistentes reconocieron

1 Annan, Kofi., "Un concepto más amplio de la Libertad: Desarrollo, Seguridad y Derechos Humanos para todos". A/59/2005, 21 de marzo de 2005. Pag. 35.

2 Ibid.

la necesidad de crear un mecanismo institucional que se ocupará de responder a estas características específicas, y establecieron los siguientes requisitos[3]:

- La Comisión recogerá los resultados de sus debates y recomendaciones y los pondrá a disposición de todos aquellos organismos y actores relevantes, incluidas las instituciones financieras. Asimismo, deberá presentar un informe anual ante la Asamblea General de la ONU.
- La Comisión deberá contar con un Comité Organizativo Permanente.
- La Comisión podrá reunirse en diferentes formatos, siendo necesario que las reuniones específicas de país incluyan al país objeto de análisis, entre otros.
- Se deberá invitar a participar en las reuniones de la Comisión a representantes del Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y otros donantes institucionales, además de un Representante del Secretario General de la ONU.
- El Secretario General de la ONU deberá establecer un Fondo plurianual de Mantenimiento de la Paz permanente para la construcción de la paz en el posconflicto armado, financiado por contribuciones voluntarias. El objetivo de este Fondo incluirá asegurar la existencia de los recursos necesarios para la puesta en marcha de las actividades de construcción de paz y la disponibilidad de la financiación adecuada para la rehabilitación.
- El Secretario General de la ONU deberá establecer dentro de la Secretaría y contando con los recursos disponibles, una Oficina de Apoyo a la Construcción de la Paz, que servirá de apoyo a esta Comisión.

Antes de finalizar el año la Asamblea General de la ONU y el Consejo de Seguridad por medio de la resolución 1645[4] de 20 de diciembre de 2005 aprobaron la creación de este nuevo órgano intergubernamental de Naciones Unidas, cuyo Comité de Organización, compuesto por 31 miembros, resultó elegido en mayo de 2006.

Asimismo, la resolución establece la creación de una Oficina de Apoyo a la Consolidación de la Paz para proporcionar asistencia y apoyo a este nuevo organismo. La recomendación de los países miembros es que esta Oficina, que dependerá directamente de la Secretaría, se constituya utilizando recursos y medios ya existentes dentro de la Organización.

3 "*World Summit Outcome document",* Naciones Unidas, 15 de septiembre de 2005.
4 S/RES/1645 de 20 de diciembre de 2005.

Cuadro 1: Procedencia y distribución de los 31 miembros del Comité de Organización

Consejo de Seguridad de la ONU (7)	Incluidos los permanentes, elegidos conforme a las reglas que decida el propio Consejo. China, EEUU, Francia, Rusia, Reino Unido, Dinamarca, Tanzania.		
Consejo Económico y Social (7) Preferencia por los que han pasado por un conflicto armado	**Región**	**Puestos**	**Países**
	África	2	Angola, Guinea Bissau
	Asia	2	Sri Lanka, Indonesia
	Europa del Este	1	Polonia
	América Latina/ Caribe	1	Brasil
	Europa Occidental	1	Bélgica
Asamblea General (7) Grupos regionales y países que hayan pasado por situaciones de recuperación tras un conflicto armado. Se revisarán anualmente.	**Región**	**Puestos**	**Países**
	África	2	Burundi, Egipto Libia
	Asia	1	Malasia, Filipinas, Fiji
	Europa del Este	1	Croacia
	América Latina/ Caribe	3	El Salvador, Jamaica
	Europa Occidental	0	…
Principales contribuyentes a los presupuestos de ONU (5)	Mecanismo de reemplazo rotatorio. Japón, Alemania, Países Bajos, Italia, Noruega.		
Principales contribuyentes de tropas y personal policial a misiones de la ONU (5)	Mecanismo de reemplazo regional rotatorio. Pakistán, Bangladesh, India, Nigeria, Ghana		

Cambiar redaccion. Sugerencia: La ex Representante Especial del Secretario General para Burundi, C. McAskie fue la persona designada para estar al frente de la Oficina de Apoyo para la Consolidación de la Paz. Curiosamente, Burundi y Sierra Leona, a solicitud del Consejo de Seguridad de la ONU, fueron los primeros países elegidos por la Comisión para trabajar en ellos durante la primera reunión que ha celebrado la Comisión desde su creación, el 23 de junio de 2006. Durante esta reunión también se designó al Presidente y dos Vicepresidentes del Comité de Organización. La Presidencia recayó en Ismael Gaspar Martins, Angola, y las dos Vicepresidencias en Johan L. Lovald, Noruega, y Carmen Maria Gallardo Hernández, El Salvador, respectivamente.

Entre otras funciones, la Oficina de Apoyo a la Consolidación de la Paz es responsable de: diseñar estrategias coherentes de construcción de paz que luego

compartirá con la Comisión; evaluar la coordinación existente en el terreno de todos los esfuerzos de construcción de paz; llevar a cabo una supervisión financiera, que recogerá una visión global de todas las cantidades aportadas a un proceso de rehabilitación y, a través del Secretario General de la ONU, se asegurará de la continuidad de estas fuentes de financiación; recogerá de manera sistemática información acerca de lecciones aprendidas y buenas prácticas; y llevará a cabo cualquier función que le sea requerida por la Comisión. Por último, asesorará al Secretario General de la ONU acerca de los contextos sobre los que sea requerida la atención de la Comisión.

La Comisión organizará su trabajo por países mediante comités. En estos comités pueden participar, previa invitación del Comité de Organización, representantes del país cuya situación se esté analizando, los países de la región que intervengan en el proceso, las organizaciones regionales y subregionales competentes, los principales contribuyentes de recursos financieros, contingentes militares y policía civil, el representante de Naciones Unidas de más alto rango en el país analizado y las instituciones financieras regionales o internacionales pertinentes.

En cuanto a la financiación, se ha propuesto la creación de un nuevo fondo fiduciario para la consolidación de la paz que se nutrirá de contribuciones voluntarias. Esto no parece ser un síntoma muy alentador, dado que el hecho de que no disponga de una partida de fondos propios, sino que dependa de contribuciones financieras voluntarias, podría coartar sus capacidades de actuación. La asignación de fondos a este nuevo organismo ha sido uno de los elementos que más debate ha suscitado. Por el momento, la aportación económica con que contará el fondo para la construcción de la paz ascenderá a cerca de un millón y medio de dólares procedentes del presupuesto previsto para las misiones políticas especiales durante el 2006. Una cifra considerablemente más reducida que los casi tres millones de dólares solicitados inicialmente por el Secretario General de la ONU. La falta de fondos propios y la dependencia de las contribuciones voluntarias podrían reducir considerablemente su capacidad de actuación inicial. La voluntad política mostrada por los Estados miembros con la creación de este nuevo organismo no se verá respaldada económicamente con toda probabilidad hasta que éste y su Oficina de Apoyo no demuestren su pertinencia y eficacia. En este sentido, resulta interesante recordar los inicios de la Oficina de Naciones Unidas para la Coordinación de los Asuntos Humanitarios (OCHA). La OCHA también surgió en su momento como respuesta a la preocupación de los Estados miembros ante la incapacidad del Sistema de Naciones Unidas para responder a las crisis humanitarias que se estaban produciendo en la década

de los 90. La resolución 46/182[5] de la Asamblea General de la ONU que aprobaba la creación de la OCHA también recogía la necesidad de crear un mecanismo central de financiación complementario a fin de asegurar la capacidad de respuesta y reacción rápida del Sistema de Naciones Unidas. Este fondo renovable dispuso de un monto inicial de 50 millones de dólares, procedente de donaciones voluntarias. En la actualidad y tras haber asumido más responsabilidades, además de la coordinación de la respuesta humanitaria a las emergencias, el fondo asciende a un total de 500 millones de dólares.

Antecedentes

Este nuevo órgano intergubernamental es un paso más en el intento de Naciones Unidas de subsanar los problemas que afronta en el momento de construir la paz en un país que sale de un conflicto armado. Anteriormente, se habían puesto en marcha otra serie de iniciativas y propuestas cuyo objetivo también era mejorar la capacidad de respuesta de la organización en el período de posconflicto armado. Dado que estas reformas continúan evolucionando de manera paralela a esta propuesta, es importante mencionar las que están vinculadas más directamente con las funciones que desempeñarán tanto la Comisión como su Oficina de Apoyo. En este sentido, el Comité Especial de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y su Grupo de Trabajo, responsable de la supervisión y análisis de la evolución de las reformas propuestas para mejorar las operaciones de mantenimiento de la paz, ha acogido con agrado la creación de esta Comisión, tal y como quedaba reflejado en su último informe[6]. Aunque en el mismo también señalaba el hecho de que aún no se han buscado ni desarrollado los modos adecuados de interacción para la consulta y coordinación entre el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (DPKO) y esta Comisión.

En 1992, el ex Secretario General de la ONU, Boutros Boutros Ghali, señalaba por primera vez en su informe "Una agenda para la paz"[7] la carencia de un mecanismo adecuado dentro de Naciones Unidas por el que el Consejo de Seguridad, la Asamblea General o el Secretario General pudieran movilizar los recursos necesarios para contribuir al mantenimiento y la construcción de

5 Resolución 46/182 de 19 de diciembre de 1991.

6 Informe del Comité Especial de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y su Grupo de Trabajo sobre el período de sesiones sustantivo de 2006. Nueva York, 27 de febrero a 17 de marzo de 2006. A/60/19. Párrafo 117.

7 Ghali, Boutros Boutros: "An Agenda for Peace, Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peace-Keeping" (A/47/277-S/24111), Informe del Secretario General de la ONU a petición del Consejo de Seguridad, Nueva York, junio de 1992, párrafo 40.

la paz y aunar los esfuerzos colectivos del sistema de Naciones Unidas para la resolución pacífica de un conflicto. El entonces Secretario General llevó esta cuestión ante los responsables ejecutivos de todas las agencias y programas del sistema de Naciones Unidas, quienes comenzaron a explorar métodos por los que el sistema inter-agencias pudiera mejorar su contribución a la resolución pacífica de disputas. Éste es sin lugar a dudas un informe optimista tras el fin de la guerra fría en el que se hace referencia a las nuevas posibilidades de intervención de Naciones Unidas. Era el inicio de la década de los noventa.

Algunos años después y tras varios fracasos de la organización, motivados sobre todo por la falta de voluntad política de los países que componen las Naciones Unidas, llegaría el documento "Un suplemento para la Paz" de 1995[8], en el que ya se empezarían a reflejar estos fracasos y por tanto la complejidad de las nuevas guerras, dentro de los propios Estados y con nuevos actores, a las que la organización tenía que hacer frente. Cinco años más tarde, tras la celebración de la Cumbre del Milenio llegaría el Informe del Panel de Expertos sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas[9], más conocido como Informe Brahimi, por Lakhdar Brahimi, ex ministro de exteriores de Argelia y Presidente del Panel. Las propuestas de reforma realizadas por L. Brahimi y el grupo de expertos designados por el Secretario General de la ONU, K. Annan, proponían cambios encaminados a remediar problemas graves identificados en la dirección estratégica, la toma de decisiones, la planificación y el apoyo operacional entre otros[10].

Según señala el Informe Brahimi, las operaciones de mantenimiento de la paz y las de construcción de paz van de la mano. Las misiones de mantenimiento de la paz que Naciones Unidas ha desplegado desde la década de los noventa no han sido las misiones clásicas a las que la organización estaba acostumbrada en las que había una paz que mantener como resultado de la victoria de una de las partes. Cada vez más las misiones se despliegan en zonas donde se ha puesto fin al conflicto armado como resultado de la presión internacional, o mediante negociaciones, pero en las que no todas las partes están comprometidas por igual con el alto el fuego. Por lo tanto, el despliegue de Naciones Unidas no se produce en un posconflicto armado sino que trata de crearlo. En este tipo de operaciones complejas, las tropas de mantenimiento de la paz buscan mantener la seguridad, mientras que el personal de Naciones Unidas más

8 Ghali, Boutros Boutros, "Supplement to an Agenda for Peace: position paper of the secretary-general on the occasion of the fiftieth anniversary of the United Nations", A/50/60 - S/1995/1, 3 de enero de 1995.

9 Varios expertos, "Informe del grupo sobre las operaciones de paz de Naciones Unidas", Asamblea General / Consejo de Seguridad, 21 de agosto de 2000. A/55/305-S/2000/809.

10 Ibid. Pag. 8.

vinculado con las acciones de construcción de paz trata de lograr que dicha situación sea sostenible. Por lo tanto, el mantenimiento de la paz (*Peacekeeping*) y la construcción/consolidación de la paz (*Peacebuilding*) se producen al unísono en las misiones complejas que se desarrollan a partir de la década de los noventa[11].

Entre las reformas propuestas para tratar de dar respuesta a este nuevo tipo de misiones, y dada su vinculación con el ámbito de trabajo de la Comisión, se destacan las siguientes: se recomendó que el Comité Ejecutivo de Paz y Seguridad (ECPS) presentara al Secretario General un plan para fortalecer la capacidad permanente de las Naciones Unidas para elaborar estrategias de consolidación de la paz y desarrollar programas en apoyo a dichas estrategias[12].

Este Comité es uno de los cuatro Comités "sectoriales" ejecutivos[13] establecidos por el Secretario General en su primer paquete de reformas de 1997[14]. Su objetivo es facilitar una gestión más coordinada de manera transversal entre los departamentos que participen en cada uno de ellos. Los Comités tienen capacidad de decisión ejecutiva y de coordinación. Por lo tanto, el ECPS es nominalmente el órgano de toma de decisiones de más alto nivel para las cuestiones de paz y seguridad y proporciona un foro para examinar estrategias y políticas globales y asegurar la coherencia de las actividades organizadas por el sistema de las Naciones Unidas en pro de la paz y la seguridad en un país o región particular[15].

Este Comité está presidido por el Secretario General Adjunto para Asuntos Políticos e integrado por: el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, el Departamento de Asuntos de Desarme, la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, la Oficina del Representante Especial para la cuestión de los niños y los conflictos armados, la Oficina del Asesor Jurídico, los Altos Comisionados de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y los Refugiados, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. El Programa Mundial de Alimentos está considerando la posibilidad de unirse al ECPS.

---

11 Ibid. Pág. 8.

12 Ibid. Pag. 54. Párr. 44.

13 Los otros tres Comités sectoriales son: de asuntos económicos y sociales, de desarrollo y de asuntos humanitarios.

14 "Renovación de las Naciones Unidas: Un programa de reforma", 14 de julio de 1997 (A/51/950) y "Fortalecimiento del Sistema de Naciones Unidas presupuesto por programas para el bienio 1996-1997", 17 de marzo de 1997, (A/51/829), sect. A.

15 Secretario General de la ONU, Annan, K., "Aplicación de las recomendaciones del Comité Especial de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y del Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas Informe del Secretario General", 1 de junio de 2001 (A/55/977).

Cabe mencionar que hasta el momento, este Comité ha actuado más como un foro de intercambio de información, que como un instrumento para formular políticas y tomar decisiones, tal y como pretendía la reforma propuesta en 1997[16]. El principal motivo para ello es la falta de tiempo y recursos de los participantes del ECPS. Al no prepararse las reuniones previamente con un objetivo multidisciplinar, los debates y documentos presentados continúan el enfoque del departamento o programa que presenta cada caso en concreto, perdiendo el objetivo de toma de decisiones de manera interdepartamental que se perseguía con este Comité.

Otra de las propuestas realizadas por el Informe Brahimi fue el establecimiento de equipos de trabajo integrados (*Integrated Missions Task Forces,* IMTF) compuestos por personal de todos los programas y agencias de Naciones Unidas que intervienen en una misión en el terreno. Hasta el momento de la elaboración del referido informe dicha planificación podía recaer o bien en el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (DPKO) o bien en el Departamento de Asuntos Políticos (DPA), en caso de que fuera una misión política o de construcción de paz. Ambos departamentos no cuentan con los recursos humanos suficientes para apoyar adecuadamente el despliegue de este tipo de misiones. El objetivo de estos equipos de trabajo integrados es mejorar la planificación y coordinación de las diferentes actividades que se ponen en marcha en una misión, así como el apoyo que desde la sede se presta al terreno facilitando y mejorando así la respuesta de Naciones Unidas. El personal de estos equipos sería cedido desde los diferentes departamentos de la secretaría y programas y agencias implicadas. El ECPS sería responsable de determinar la composición general del equipo integrado en cada caso concreto. Con este sistema se facilitaría una respuesta unificada que hasta el momento se estaba produciendo de manera independiente desde los diferentes departamentos, agencias y programas responsables de realizar el análisis político, llevar a cabo actividades de desarrollo, las operaciones militares y de policía civil, la asistencia electoral, los derechos humanos, la asistencia humanitaria, la cuestión de las personas refugiadas y desplazadas internas, la información pública y el apoyo logístico, así como el financiero y la selección de personal[17]. Y, además, contribuiría a subsanar algunos de los problemas que se han identificado en el momento en que se hace la transición entre una misión de mantenimiento de la paz y una misión política y viceversa.

A lo largo de estos años se ha aplicado este concepto en varías de las misiones recientemente desplegadas, como la misión de Naciones Unidas en Afganistán

16 Ibid. Pag. 13.
17 Op cit. Ref. 9. Pp. 34-37.

(UNAMA), así como en la reconfiguración de misiones existentes, como la transición entre UNTAET y UNMISET en Timor Leste, entre otras. Una evolución de estos equipos de trabajo propuestos por el Informe Brahimi para mejorar la planificación y el apoyo de las misiones de Naciones Unidas serían las *misiones integradas*, que es a su vez una nueva herramienta de la organización para mejorar su capacidad de respuesta durante el posconflicto armado.

Por último, es necesario señalar el papel que juegan tanto el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (DPKO) como el Departamento de Asuntos Políticos (DPA) en el despliegue y gestión tanto de misiones de mantenimiento de la paz como de Oficinas de Apoyo a la Consolidación de la Paz, respectivamente.

El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz posee la responsabilidad sustantiva de todas las misiones de mantenimiento de la paz, así como de las misiones integradas, asesora y apoya en asuntos relacionados con la asistencia electoral y coordina las solicitudes de dicha asistencia presentada por los Estados miembros. Además, los funcionarios del DPKO, mientras deberían supervisar, analizar y evaluar de manera continuada la evolución política en todo el mundo para poder actuar como alerta temprana recomendando las medidas políticas necesarias al Secretario General, en realidad actúan como oficiales de proyectos para las operaciones de mantenimiento de la paz desplegadas y su función concluye al finalizar la misión. También presta apoyo al Secretario General, pero solamente en los aspectos relacionados directamente con sus responsabilidades, por ejemplo las relaciones con un país que aporta contingentes. Asimismo, planifica misiones de investigación, de mantenimiento de la paz en zonas de conflicto real o posible, ofrece orientación política y apoyo a los representantes especiales del Secretario General y otros funcionarios superiores nombrados por éste, mantiene y amplia vínculos con otros departamentos de Naciones Unidas y otras instituciones pertinentes, establece enlaces y negocia con los Estados miembros, instituciones académicas y ONG, y, por último, prepara informes sobre sus ámbitos de responsabilidad (diplomacia preventiva, establecimiento de la paz y consolidación de la paz) para la Asamblea General y el Consejo de Seguridad[18]. En la actualidad existen 18 misiones de mantenimiento de la paz abiertas.

18 Documento de Naciones Unidas, “Aplicación de las recomendaciones del Comité Especial de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y del Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas”, Anexo L, A/55/977 – S/2001/549, 4 de junio de 2001.

Cuadro 2: Misiones de Mantenimiento de la Paz

África	**Asia**
UNMIS* en Sudán,	UNMOGIP en India/Pakistán,
ONUB en Burundi,	UNAMA* en Afganistán
ONUCI en Costa de Marfil	UNMIT* en Timor Leste
UNMIL en Liberia,	
MONUC en República Democrática del Congo,	
MINUEE en Eritrea y Etiopía,	
UNIOSIL en Sierra Leona	
MINURSO en Sáhara Occidental.	
Américas	**Europa**
MINUSTAH en Haití	UNFICYP en Chipre,
	UNOMIG en Georgia
	UNMIK en Kosovo
Oriente Medio	
UNDOF en El Golán,	
UNFIL en Líbano	
ONUVT en Oriente Medio	

*Estas misiones, aunque son misiones políticas de Naciones Unidas, están dirigidas y apoyadas por el Departamento de Misiones de Mantenimiento de la Paz.

Por su parte, el Departamento de Asuntos Políticos actúa como brazo operacional del Secretario General para todas las acciones de Naciones Unidas sobre el terreno. Como centro de coordinación de la asistencia electoral, aporta una contribución sustantiva a los componentes electorales de las operaciones de mantenimiento de la paz. Asimismo, se encarga de la dirección ejecutiva cotidiana de las operaciones de mantenimiento de la paz, especialmente sus aspectos políticos y operacionales, coordinando e integrando las aportaciones de otros departamentos, organismos y programas. En este sentido, los funcionarios del DPA abarcan varios países o una región y mantienen una información diaria de las variables sociales, políticas y de otra índole relacionadas con la génesis o solución de los conflictos que continúan realizando más allá del término de una operación de mantenimiento de la paz. También dirige el proceso de planificación de una misión de mantenimiento de la paz, aportando un marco general, proponiendo opciones e integrando las aportaciones del departamento y otras entidades en un plan completo que se someterá a votación por parte del Consejo de Seguridad. Da orientación y apoyo a los jefes de las operaciones de mantenimiento de la paz, coordina las aportaciones de otros departamentos, organismos y programas desplegados en una operación de mantenimiento de la paz, mantiene el contacto con las organizaciones regionales

implicadas en las operaciones de mantenimiento de la paz y realiza informes sobre estas misiones para el Consejo de Seguridad, aunque en este sentido cada departamento informa sobre los asuntos que recaen bajo su esfera de responsabilidad[19].

Cuadro 3

Oficinas de Apoyo a la Consolidación de la Paz bajo la responsabilidad del DPA
UNTOP en Tayikistán
UNOGBIS en Guinea-Bissau
BONUCA en República Centroafricana

Misiones políticas especiales bajo la responsabilidad del DPA
La Misión de Asistencia de Naciones Unidas para Iraq, UNAMI
La Oficina de Naciones Unidas para África Occidental, UNOWA
La Oficina Política de Naciones Unidas para Somalia, UNPOS
La Oficina del Coordinador Especial de Naciones Unidas para el Proceso de Paz en Oriente Medio, UNSCO
La Oficina del Representante Personal del Secretario General para el Líbano[20]

Aún no se han dado a conocer los mecanismos que utilizarán estos departamentos para coordinar su labor con la Comisión, pero ambos han mostrado su agrado por la creación de este nuevo organismo así como su voluntad para trabajar de manera conjunta con la Comisión.

Por lo tanto, el camino hasta la creación de esta nueva Comisión ha estado plagado de muchas otras propuestas de reformas cuyo objetivo último también ha sido tratar de mejorar la actuación de la Organización en el mantenimiento y la construcción de la paz.

Tal y como se señalaba anteriormente, por el momento la Comisión no cuenta aún con un mandato claro que establezca su papel exacto, su programa, sus procedimientos y su interacción con otros órganos intergubernamentales y otros organismos[21]. Hasta el momento tan sólo se han establecido, en la reunión que se celebró a finales de junio de 2006, unas reglas de procedimiento provisionales, según señaló el Presidente electo del Comité de organización en su discurso inaugural[22].

---

19 Ibid.

20 www.un.org/depts/fieldmissions.html.

21 Informe del Secretario General, Annan, K., "Los mandatos y su ejecución", Cap. Análisis en función de las prioridades de los programas. Pag. 2, párrafo. 56.

22 Discurso presentado por el Embajador de la Misión Permanente de Angola ante las Naciones Unidas, Ismael Martins Gaspar, en la sesión inaugural de la Comisión para la Consolidación de la Paz. 23 de julio de 2006.

Sin embargo, los términos de referencia establecidos por el Secretario General para la Oficina de Apoyo a la Consolidación de la Paz[23] pueden ofrecer algunas pistas de cómo se llevará a cabo la coordinación entre los diferentes órganos y departamentos que están implicados en la construcción y el mantenimiento de la paz dentro de la Organización.

La Oficina de Apoyo actuará como un vínculo entre el sistema de Naciones Unidas por un lado y la Comisión por el otro, asegurándose de garantizar el mayor grado de coordinación posible entre los diferentes departamentos de Naciones Unidas, agencias, fondos y programas. Su función de enlace se extenderá asimismo a las instituciones financieras internacionales, como el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI), los bancos regionales de desarrollo y, siempre que sea necesario, a las comunidades económicas regionales y subregionales. Esta Oficina no reemplazará, sustituirá o duplicará las capacidades operacionales que son responsabilidad de otros actores operacionales, incluido el papel de liderazgo asignado al DPKO en la gestión de las operaciones de mantenimiento de la paz y las misiones integradas, sino que facilitará la coherencia de todas las acciones, identificará posibles vacíos y recomendará modos para subsanarlos. Asimismo se asegurará de que la Comisión sea implicada en el proceso de manera eficaz y a tiempo, siempre que esto sea necesario. Su emplazamiento es asimismo significativo, dado que se situará en la Oficina Ejecutiva del Secretario General, una manera de proporcionarle una visión transversal de todos los departamentos de Naciones Unidas implicados en el mantenimiento y la construcción de la paz.

Perspectivas

A primera vista este nuevo órgano asesor subsidiario de la Asamblea General y del Consejo de Seguridad puede lograr una serie de cambios positivos que, de lograrse, mejorarán la respuesta internacional en el posconflicto armado.

En primer lugar, según se desprende de la descripción inicial de los términos de referencia de la Oficina de Apoyo, ésta podría convertirse en el centro de referencia donde recopilar todas las lecciones aprendidas en experiencias de rehabilitación posbélica, desde el que se pueda llevar una gestión adecuada del conocimiento adquirido en dichas intervenciones que beneficie y facilite el despliegue de futuras misiones. Hasta el momento no existe un lugar donde se encuentren recogidas todas las experiencias aprendidas en procesos de rehabilitación posbélica. Aún no se ha logrado una gestión adecuada de la

23 Secretary´s General note on the Peacebuiding Commission Support Office.

memoria institucional adquirida en estos procesos y ésta se hace *ad hoc*. La Unidad de Buenas prácticas del DPKO o la gestión del conocimiento que el Grupo de Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDAG) está llevando a cabo podrían considerarse como algunos de los mejores esfuerzos realizados para subsanar esta deficiencia. En este sentido, también hay que señalar que no se ha especificado hasta el momento qué ocurrirá con la Unidad de Buenas Prácticas del DPKO, entre otras bases de datos que recogen buenas prácticas y lecciones aprendidas. La duda que se plantea es si la Oficina de Apoyo aunará todas las bases de datos existentes o si éstas continuarán repartidas entre los diferentes departamentos que tratan de gestionarlas dificultando el acceso a la memoria institucional de la Organización.

Otro elemento positivo es el objetivo de lograr con esta Comisión que el interés de los donantes vaya más allá del período más agudo de la emergencia. Es importante llamar la atención sobre la escasez de fondos para actividades específicas de rehabilitación posbélica, como son la reintegración de los combatientes, o la reintegración de las personas refugiadas y desplazadas internas, los procesos de reconciliación o la capacitación de los funcionarios del Estado, por citar algunos ejemplos. La escasez de fondos y, sobre todo, la fatiga del donante son una amenaza para el progreso de los procesos de rehabilitación posbélica, que generalmente requieren compromisos a muy largo plazo. En este sentido, la Comisión trabajará conjuntamente con el ECOSOC para asegurar que la comunidad internacional continúa implicada en los países en rehabilitación posbélica incluso más allá de los primeros cinco años, que se ha calculado es el momento en el que empieza a disminuir el interés de los donantes. Pero, sin embargo, no especifica si tratará de subsanar la falta de flexibilidad que muchas veces acompaña a estos fondos, un hecho que influye tanto como su carencia.

Otro hecho positivo es que esta Comisión podría convertirse en un punto de referencia y coordinación para todos los departamentos, organizaciones y agencias que están implicados en un proceso de rehabilitación posbélica. Además de los mencionados anteriormente, cabe destacar: dentro del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, la Oficina para la Prevención de Conflictos y la Recuperación (Bureau of Conflict Prevention and Recovery, BCPR), dentro de una institución financiera como el Banco Mundial, la Unidad de Prevención de Conflictos y Reconstrucción. O las oficinas que países como Estados Unidos y el Reino Unido han creado recientemente, como la Oficina del Coordinador para la Reconstrucción y la Estabilización (S/SCR) y la Unidad de Reconstrucción Posconflicto (PCRU), respectivamente. Aunque los mecanismos necesarios para la coordinación de los diferentes actores

que participan en la fase de posconflicto en un país concreto aún están por determinar.

Si además de aunar a estos organismos específicos de la rehabilitación, la Comisión lograra concentrar la atención de los principales actores que intervienen en un proceso de rehabilitación, este hecho facilitaría la posibilidad de identificar carencias y necesidades, y contribuiría a evitar solapamientos, posibilitando que se aúnen las capacidades de todos los actores que intervengan en la rehabilitación. Aunque es aconsejable aplicar la cautela hasta comprobar cómo y hasta dónde va a poder contribuir, coordinar y gestionar este nuevo organismo en un proceso de rehabilitación posbélica. En este sentido, hay que señalar que este órgano no tiene autoridad ejecutiva, siendo más bien un foro de coordinación y debate, que no puede asegurar la adhesión de todas las agencias y organizaciones de Naciones Unidas, instituciones internacionales, agencias bilaterales, ONG, sociedad civil, Gobiernos, etc., necesaria para garantizar un plan de rehabilitación coherente y eficaz, dado que estas instituciones pueden elegir participar o no.

Aunque aún es pronto para determinar cómo será su andadura, es necesario destacar algunos elementos que ya desde un inicio se perciben como carencias que pueden coartar su actuación. En primer lugar, la carencia de fondos propios. Este hecho además de reducir sus capacidades de actuación, tal y como se ha señalado anteriormente, también puede afectar la capacidad de este organismo para reclutar a los mejores profesionales posibles. Debido a esto, la nueva Oficina de Apoyo a la Consolidación de la Paz deberá dotarse de recursos humanos ya existentes dentro de la propia organización, tal y como ya ha recomendado el Secretario General. Si bien esto no es a simple vista negativo, existe una tendencia dentro de la organización, por la que las agencias, departamentos y organismos que contribuyen con personal tienden a no ceder a su personal más competente.

En principio se percibe a esta Comisión como un órgano demasiado alejado de la realidad en el terreno, aunque este aspecto negativo podría subsanarse con el trabajo por comités de país y la labor que pueda desempeñar la Oficina de Apoyo. Sin embargo, por el momento, se desconoce si tendrá presencia en el terreno y hasta qué grado. A los problemas que enfrenta un organismo de coordinación y sin mandato operacional, como OCHA, en este caso habrá que añadirle el hecho de que la gestión de la Oficina de Apoyo se llevará a cabo desde Nueva York. En este sentido, resulta complicado pensar que no será vista desde el terreno como otra capa de burocracia más a la que habrá que remitir informes periódicamente y, por tanto, como más trabajo, y no como un un órgano de apoyo.

Por otro lado, en la mayoría de los documentos de constitución de esta Comisión se menciona la necesidad de implicar a la población afectada y a los Gobiernos de los países en rehabilitación, reconociendo la importancia de la apropiación nacional del proceso. Aunque, más allá de señalar que las organizaciones pertinentes serán invitadas a participar en los comités país que se formen, aún no se ha definido cómo se piensa llevar a cabo la implicación de la población local, siendo éste uno de los dilemas principales de un período de rehabilitación.

Debe señalarse también que el objetivo de la Comisión es trabajar con cuatro o cinco países por año. En un momento en el que se calculan 22 conflictos armados y alrededor de 20 procesos de rehabilitación abiertos en la actualidad y otros tantos casos en procesos de paz, la cifra de cuatro o cinco casos por año parece un poco reducida, aunque adecuada teniendo en cuenta los recursos de los que dispondrá la Comisión.

Por último, es necesario señalar otros factores que influyen negativamente en la evolución de un proceso de mantenimiento / consolidación de la paz y a los que la Comisión, si quiere lograr el objetivo para el que ha sido creada, consolidar la paz, tendrá que dar respuesta tarde o temprano. Entre los principales se podrían destacar[24]:

- La tardanza en el despliegue de las unidades militares, que suelen estar compuestas por batallones con formación muy diferente.
- Un retraso aún mayor en el despliegue de fuerzas policiales y administradores civiles, con capacidades y formación muy diferente.
- La dependencia de Naciones Unidas de los fondos voluntarios para el pago de funciones esenciales de la misión, como son la reintegración de los combatientes y la construcción de capacidades de las administraciones locales.
- El desajuste existente entre la necesidad de implementar mandatos muy ambiciosos para los que se han proporcionado medios modestos.
- La finalización prematura de las misiones, por lo general tras la celebración de las primeras elecciones democráticas.

Conclusión

Todas las reformas propuestas y puestas en marcha por la organización han estado encaminadas a tratar de subsanar los problemas identificados durante las misiones de mantenimiento y construcción de paz. La composición del

24 Dobbins, J., Jones, S. G., Crane, K., Rathmell, A., Steele, B.,Teltschik, R., Timilsina, A.; "From the Congo to Iraq". Rand Corporation, 2005. Pag. 19.

Comité de Organización de la Comisión para la Consolidación de la Paz ha sido sin lugar a dudas elegido estratégicamente para tratar de dar respuesta a muchos de estos problemas, como pone de manifiesto el hecho de que diez de sus miembros sean los cinco principales contribuidores de tropas y los cinco primeros contribuyentes a los presupuestos de Naciones Unidas. El vincularlos con el compromiso de consolidar la paz en un país que sale de un conflicto armado a través de esta Comisión parece garantizar cuando menos la provisión de tropas y fondos en el largo plazo. Además, no hay que olvidar que en la Comisión también están representados los miembros de los órganos principales de la Organización, como son el Consejo de Seguridad, la Asamblea General y el Consejo Económico y Social, por lo que su capacidad de decisión, así como de actuación, estarían en un principio garantizadas.

Sin embargo, es necesario recordar que el éxito o fracaso de un proceso de rehabilitación posbélica depende por un lado de la voluntad de los actores locales implicados en el proceso y, por el otro, de un compromiso político real por parte de la comunidad internacional, y en concreto, de una gran potencia si el posconflicto armado es un caso complicado, y, por último no hay que olvidar una buena estrategia de consolidación de la paz que cuente con el compromiso de los donantes en el largo plazo. Sin estos elementos ninguna organización podría garantizar el éxito de un posconflicto armado, por muy estructurada que esté su respuesta.

LA EXPERIENCIA DE LA AGENCIA CATALANA DE COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO EN ACCIÓN HUMANITARIA Y CONSTRUCCIÓN DE PAZ

IVÀ CUNILL FARRÉS Y XAVIER BARTROLÍ PASCUAL*

RESUMEN

La Agència Catalana de Cooperació al Desenvolupament (ACCD) de la Generalitat de Catalunya ha apostado desde 2004 por vincular la acción humanitaria y la construcción de la paz. El artículo explica qué se entiende por acción humanitaria y qué por construcción de paz en la ACCD, la vinculación que se establece entre estos dos ámbitos y cuáles son los instrumentos y el marco jurídico catalán que permiten un trabajo comprometido con la construcción de la paz y la acción humanitaria.

ABSTRACT

The Agència Catalana de Cooperació al Desenvolupament (ACCD – Catalan Cooperation Agency for Development) decided, in 2004, to bet on linking the Humanitarian Action and Peacebuilding. This article explains what we understand as Humanitarian Action and Peace building at the ACCD, the link we establish between these two areas and the instruments and the Catalan legal frame that allows us to develop our commitment towards Peace building and Humanitarian Action.

* Ivà Cunill es responsable del área de Construcción de Paz y Acción Humanitaria de la Agència Catalana de Cooperació al Desenvolupament. Xavier Bartrolí Pascual es Técnico de Acción Humanitaria en la Agència Catalana de Cooperació al Desenvolupament.

RÉSUMÉ

L'Agence Catalane de Coopération au Développement (ACCD) de la Generalitat de Catalogne a parié, depuis le 2004, sur le lien entre l'action humanitaire et la construction de la paix. L'article explique ce que cette Agence comprend par action humanitaire et par construction de paix, le lien entre ces deux domaines et quels sont les instruments et le cadre juridique catalan qui permettent un travail engagé dans la construction de la paix et l'action humanitaire.

La cooperación catalana y la Agencia Catalana de Cooperación para el Desarrollo

Con la voluntad de dar respuesta y sumarse a las iniciativas que desde la sociedad civil se llevan a cabo a favor de la erradicación de la pobreza, la denuncia de las desigualdades y las violaciones de los derechos humanos, así como el respeto a las libertades fundamentales y la democracia, la Generalitat de Catalunya ha creado los instrumentos y mecanismos necesarios para desarrollar una política catalana de cooperación internacional coherente, eficaz e innovadora. Los últimos años han sido claves para la cooperación catalana, consolidando un cambio de tendencia tanto cuantitativo como cualitativo. El presupuesto que la Generalitat de Catalunya ha asignado a cooperación se ha incrementado exponencialmente hasta el día de hoy. De los 45.000 euros con los que empezó a mediados de los 80, pasó a 14 millones en 2003 y este año 2006 gestiona, mediante la Agencia Catalana de Cooperación para el Desarrollo, 44 millones de euros. A esta cantidad, cabe añadir las partidas que cada Departamento de la Generalitat dedica a cooperación, totalizando una cifra de más de 56 millones de euros.

En 1986 la ley de presupuestos recogía por primera vez una partida específica para cooperación para el desarrollo con el nombre de Ayudas al Tercer Mundo. Sin embargo, esta partida de Ayudas al Tercer Mundo no incluyó ninguna previsión de distribución sectorial para la ayuda humanitaria hasta el año 2000. En ese año, se destinaron 200.000 euros a la ayuda humanitaria (5% del presupuesto total) y fue, en gran medida, una respuesta reactiva a las repercusiones del huracán Mitch, que asoló Centroamérica en 1998.

El actual Plan Director de Cooperación para el Desarrollo prevé una partida específica y constante de Ayuda Humanitaria y de Emergencia de 500.000 euros para 2004, 2005 y 2006. Sin embargo, la Agencia Catalana de Coope-

ración para el Desarrollo destinó, en 2005, casi un 9% de sus recursos a la Acción Humanitaria, con un total de casi 3 millones de euros.

La ley catalana de Cooperación para el Desarrollo de 2001 prevé la creación de la Agencia Catalana de Cooperación para el Desarrollo, organismo encargado de gestionar y ejecutar eficazmente la planificación de la política de cooperación del Gobierno catalán. Ésta fue constituida a finales del año 2003 y, adscrita a la Secretaría de Relaciones Exteriores del Departamento de la Presidencia, desde entonces ejecuta las políticas de cooperación del Gobierno de Catalunya.

Una de las particularidades de la ACCD es el hecho de ser una empresa pública, elemento que le permite una mayor flexibilidad en los mecanismos de gestión y herramientas utilizadas, garantizando al mismo tiempo la aplicación de las políticas públicas del Gobierno de la Generalitat de Catalunya emanadas del Parlamento.

El inicio de la acción humanitaria y la construcción de la paz en la cooperación del Gobierno de Catalunya

Bajo la premisa de que "no se puede construir un proyecto nacional creíble ni una sociedad democrática avanzada sin participar activamente en la construcción de un orden internacional más justo y solidario"[1], el Parlamento de Catalunya aprobó en diciembre de 2001 y por unanimidad la Ley de Cooperación para el Desarrollo. Esta ley supuso un punto de inflexión en la política de cooperación llevada a cabo por la Generalitat. La ley define los valores, las finalidades y los principios de la cooperación catalana, haciéndose eco de los objetivos marcados en la Cumbre del Milenio de Naciones Unidas de 2000.

La Ley de Cooperación para el Desarrollo establece la ayuda humanitaria como un campo de actuación específico de la cooperación catalana para el desarrollo. Asimismo, establece que las previsiones de la Ayuda Humanitaria de Emergencia deben tener una partida específica en los presupuestos de la Generalitat de Catalunya.

La Ley recoge igualmente en sus valores, finalidades, prioridades y principios, "el fomento de la paz, la justicia, la igualdad y la equidad en las relaciones entre personas, pueblos, culturas, naciones y Estados, y también la

1 Preámbulo de la Ley 26/2001 de Cooperación al Desarrollo.

prevención y la solución pacífica de los conflictos y las tensiones sociales, y el fortalecimiento y arraigo de la paz y de la convivencia".

Su despliegue se concretó mediante la aprobación del Plan Director de Cooperación para el Desarrollo 2003-2006, de febrero de 2003, que fija las prioridades geográficas y sectoriales así como los objetivos estratégicos, estableciendo las líneas de colaboración con los agentes tanto públicos como privados.

Si bien hasta el año 2004 la política de la ACCD fue reactiva con respecto a la ayuda humanitaria y pasiva respecto al fomento y construcción de la paz, a lo largo de 2004 y a partir de 2005 se estableció una estrategia de actuación en materia de Acción Humanitaria y de Construcción de Paz que se desarrolló en el Plan Anual 2005, constituyéndose el Área de Construcción de Paz y Acción Humanitaria en la ACCD. Ese año se establecieron una serie de mecanismos para llevar a cabo las actuaciones humanitarias, tanto directas como indirectas mediante ONG y organismos multilaterales, como es la Convocatoria de Convenios de Acción Humanitaria. Para las actuaciones en el ámbito de la Construcción de la Paz, se abrió una nueva Convocatoria de Construcción de Paz orientada a las ONG, definiendo como prioridades geográficas Bosnia y Herzegovina, Colombia, los Territorios Ocupados Palestinos y el Sahara Occidental, y estableciendo convenios multilaterales para trabajar para el desarrollo humano y el respeto y garantía de los derechos humanos.

Así, esta nueva estrategia proactiva de acción humanitaria incluye desde la prevención y gestión de riesgos hasta la labor de testimonio, y comprende la asistencia humanitaria tanto en situaciones de emergencia como en crisis humanas de larga duración.

En el ámbito de la Construcción de la Paz, Catalunya ha sido pionera en España y en el mundo en la redacción y aprobación de una Ley de Fomento de la Paz[2], en una región que no se encuentra en post-conflicto o cuya ley no emana de unos acuerdos de paz. Dicha ley manifiesta la voluntad de "…impulsar una nueva cultura de paz, basada en la abolición de la guerra y en el compromiso de llegar a acuerdos pacíficos que solucionen los conflictos; la práctica de la no-violencia; la promoción de los derechos humanos; el respeto de los derechos de la infancia; la promoción del desarrollo económico y social sostenible; la reducción de los desequilibrios económicos y sociales hasta erradicar la pobreza; la construcción de la seguridad global y el desarme progresivo; el

2 Ley 21/2003, de 4 de julio, de Fomento de la Paz, aprobada por el Parlamento de Catalunya (DOGC 3924 de 14 de julio de 2003).

esfuerzo por proteger el medio natural de las generaciones presentes y futuras; el respeto y el fomento de la igualdad de derechos y oportunidades de las mujeres y los hombres, y la eliminación de las formas de racismo, xenofobia y de los actos de intolerancia."

Esta Ley establece que la cultura de paz debe promoverse tanto en el ámbito de Catalunya como en terceros países, en particular en países en vías de desarrollo.

Con el convencimiento político de que la paz es un prerrequisito y a su vez un componente del desarrollo sostenible, y basados en la Ley de Fomento de la Paz, en la Ley de Cooperación para el Desarrollo y en el Plan Director citados anteriormente y que asignan a la ACCD la competencia para desarrollar las iniciativas de Fomento y Construcción de la Paz en terceros países, desde el gobierno de Catalunya se impulsó una política proactiva en construcción de paz, dotando un área específica de construcción de paz en la Agencia Catalana de Cooperación para el Desarrollo.

Los conceptos de Acción Humanitaria y Construcción de Paz en la ACCD

La tendencia de los últimos años nos muestra no sólo un aumento del número de crisis humanas sino también un aumento de la complejidad de las mismas. Los desastres derivados de fenómenos naturales interactúan con la vulnerabilidad de las poblaciones afectadas, multiplicando el impacto negativo de los mismos. Lo mismo sucede con los desastres de origen humano, que combinados con los efectos de la violación de los derechos humanos y del Derecho Internacional Humanitario, las crisis alimentarias, la desestructuración política, económica y social, y otras variables que inciden en la vulnerabilidad de las personas, generan lo que se ha descrito como emergencias políticas complejas. Para hacer frente a estas crisis, la asistencia debe combinarse con el testimonio, ya que ambas acciones son vitales para paliar el sufrimiento de las poblaciones afectadas, pero también para incidir sobre las causas que originan estas tragedias, trabajando para reducir las vulnerabilidades de las poblaciones afectadas, para garantizar el espacio humanitario y para que recuperen sus derechos fundamentales y su dignidad humana.

Si bien no existe un consenso claro sobre la definición precisa del concepto de Acción Humanitaria, desde la ACCD convenimos en que la Acción Humanitaria comprende cualquier tipo de actuación de ayuda a las víctimas de diferentes tipos de desastres, orientadas a aliviar el sufrimiento, garantizar su

subsistencia y proteger sus derechos fundamentales, así como la actuación en la prevención de desastres y reducción de riesgos. Esta definición incluye no sólo la ayuda proporcionada con carácter de urgencia, sino también aquellas operaciones más prolongadas en el tiempo y que se desarrollan en las denominadas "crisis olvidadas".

Para la ACCD, la Acción Humanitaria tiene un contenido más amplio que el de ayuda humanitaria y comprende no sólo el socorro a las víctimas sino también su protección y la garantía de la protección de sus derechos fundamentales mediante el testimonio, la denuncia y la defensa de los derechos humanos y del Derecho Internacional Humanitario. Estas acciones se basan en los principios humanitarios de Imparcialidad, Humanidad, Independencia, Universalidad, Accesibilidad y Proporcionalidad.

El concepto de Construcción de Paz es todavía más reciente y también sujeto a distintas apreciaciones. Según describe la Escuela de Cultura de Paz de la UAB, el informe del secretario general de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) Boutros-Ghali ("Una agenda por la paz")[3] establecía una visión continua de las intervenciones en el ámbito de la paz: Diplomacia preventiva, Establecimiento de la paz (*Peacemaking*), Mantenimiento de la paz (*Peacekeeping*) y Consolidación de la paz (*Peacebuilding*). Este enfoque de la paz como un *continuum* marcó las discusiones en la década de los 90.

Bajo la dirección de Lakhdar Brahimi, antiguo ministro de Relaciones Exteriores de Argelia, en el año 2000 se publica lo que se ha conocido como el "Informe Brahimi"[4]. El informe tenía por objeto elaborar una serie de recomendaciones sobre cómo mejorar todas las actividades de la ONU en materia de paz y seguridad, y describe la Consolidación de la Paz cómo "... las actividades realizadas al final del conflicto para restablecer las bases de la paz y ofrecer los instrumentos para construir sobre ellas algo más que la mera ausencia de la guerra. Por lo tanto, la consolidación de la paz incluye, entre otras cosas, la reincorporación de los excombatientes a la sociedad civil, el fortalecimiento del imperio de la ley [...]; el fortalecimiento del respeto de los derechos humanos [...]; la prestación de asistencia técnica para el desarrollo democrático [...]; y la promoción del empleo de técnicas de solución de conflictos y reconciliación." Complementos esenciales de una efectiva consolidación de la paz son el apoyo a la lucha contra la corrupción, la ejecución de programas humanitarios de remoción de minas, los programas de lucha contra el virus de inmunodeficiencia humana/síndrome de inmunodeficiencia

3 *An Agenda for Peace* (Una Agenda por la Paz), Nueva York, Naciones Unidas, 1992.
4 *Report of the Panel on United Nations Peace Operations,* dirigido por Lakhdar Brahimi, agosto 2000.

adquirida (VIH/SIDA), incluidos los de información y la lucha contra otras enfermedades infecciosas".

Esta visión de la Paz seguía marcada por un elemento cronológico, y en febrero de 2001 el Consejo de Seguridad de la ONU[5] reconoció que "las actividades de consolidación de la paz están destinadas a impedir el estallido, la reaparición o la continuación de un conflicto armado y por lo tanto abarcan una amplia gama de programas y mecanismos políticos, humanitarios, de desarrollo y de derechos humanos. Para ello se requieren medidas a corto y a largo plazo encaminadas a atender las necesidades particulares de las sociedades que se ven envueltas en un conflicto o que están saliendo de un conflicto".

Para la ACCD el concepto de Construcción de Paz recoge la evolución del concepto de Consolidación de la Paz en el marco de la ONU o la definición del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE, junto con la perspectiva de transformación de conflictos y la visión de diversos autores como V. Fisas o J.P. Lederach que explican el conflicto como una oportunidad, poniendo el énfasis en el elemento transformador y constructivo potencial de los conflictos.

Desde la ACCD se pretende que la Construcción de Paz sea un área con diversidad de perspectivas, instrumentos y productos que permitan afrontar las causas profundas y estructurales de los conflictos e incidir en la prevención y gestión de los mismos así como en la rehabilitación posconflicto y en la reconciliación entre las partes, de una forma sostenible y duradera.

La vinculación entre la Acción Humanitaria y la Construcción de la Paz

En la década de los noventa surge el debate sobre la vinculación entre la ayuda de emergencia y el desarrollo. Inicialmente esta vinculación se estableció como una secuencia temporal, *continuum,* que enlazaba las fases de emergencia-rehabilitación-desarrollo como una secuencia lineal en el tiempo. Esta visión pronto recibió críticas de diversos autores, centradas en que ignoraba la posibilidad de realizar acciones de desarrollo en contextos o situaciones de emergencia y viceversa, así como la difícil aplicación de este modelo en las Emergencias Políticas Complejas.

5 S/PRST/2001/5 del Consejo de Seguridad de la ONU.

A mediados de los noventa el Consejo Económico y Social (ECOSOC), en su Resolución 1995/56, ofrecía una visión matizada del concepto de *continuum*, destacando que la vinculación entre emergencia y desarrollo no es siempre secuencial.

También incorporaba el concepto de Construcción de Paz señalando que las intervenciones en situaciones de posconflicto que vinculan la ayuda de emergencia y el desarrollo pueden apoyar el proceso de paz. En el mismo periodo la Oficina de la Comisión Europea para los Asuntos Humanitarios (ECHO) sugería la utilización del término *contiguum,* en contraposición al de *continuum,* ya que reflejaba mejor el hecho que las intervenciones de emergencia, rehabilitación y desarrollo pueden desarrollarse simultáneamente en determinados contextos[6]. Finalmente, el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD)[7] convenía con la nueva tendencia, animando a integrar los objetivos de la ayuda de emergencia, de rehabilitación y de desarrollo.

Obviamente los planteamientos citados por estos organismos internacionales respondían a un proceso de debate y reflexión en el mundo académico respecto al mundo humanitario en particular y el mundo de la cooperación en general, del que cabe destacar el enfoque *Do No Harm*[8] planteado por Mary Anderson. El proceso de debate todavía persiste, con diversos autores posicionándose a favor o en contra de esta vinculación, en lo que se ha sintetizado como un humanitarismo maximalista y un humanitarismo minimalista.

La opción maximalista plantea que la respuesta humanitaria no debe sólo salvar vidas y aliviar el sufrimiento, sino que debe ampliar el mandato humanitario e incluir elementos como la construcción de paz y los Derechos Humanos. Esta opción ha dado lugar al llamado Nuevo Humanitarismo.

La opción minimalista defiende que la ayuda humanitaria debe centrar su atención en salvar vidas, utilizando el marco del Derecho Internacional Humanitario (DIH) y de los principios de neutralidad e imparcialidad.

A partir de principios del 2005 la ACCD ha decidido apostar por una visión amplia de la ayuda humanitaria y por tanto, optar por el concepto de Acción Humanitaria. Un concepto que, a nuestro entender, implica un respeto de los principios humanitarios "clásicos" y una respuesta a las necesidades de la población para aliviar su sufrimiento y proveer asistencia, pero que también

---

6 *"Linking Relief, Rehabilitation and Development (LRRD)"*, ECHO 1996.

7 "*DAC Guidelines on Conflict, Peace and Development Co-operation*" Development Assistance Comittee, Organisation for Economic Cooperation and Development, Paris, 1997.

8. Anderson, Mary*, Do no harm. How aid can support peace and war*, Lynee Rienner Publishers, Boulder (Colorado) y Londres, 1999.

incluye un elemento de protección (del Derecho Internacional Humanitario y de los Derechos Humanos) y de testimonio/*advocacy*. Esto supone incorporar un cierto elemento "político", que la ayuda humanitaria ha tendido a rechazar y que ha sido mencionado por varios autores como un riesgo evidente de manipulación por parte de los donantes, que condicionarían las intervenciones humanitarias a sus intereses geopolíticos. Nuestra visión es que los actores humanitarios, gubernamentales o no, tienen también una capacidad de influencia política en su sentido más amplio y deben ser conscientes de ello para, justamente, evitar estar "políticamente dirigidos" y entrar en contradicción con los principios humanitarios. La ayuda humanitaria no puede ni debe sustituir a la política y a las responsabilidades de los Estados, pero no podemos obviar que dicha ayuda se lleva a cabo en contextos politizados y por tanto supone un impacto político que los actores humanitarios no deben olvidar.

A partir de la definición de Acción Humanitaria asumida por la ACCD y del impacto de las propias intervenciones humanitarias en las crisis complejas, la ACCD decide vincular teórica y funcionalmente la Acción Humanitaria y la Construcción de Paz, creando un área específica de Construcción de Paz y Acción Humanitaria.

Por un lado, en las Emergencias Políticas Complejas (EPC), los elementos de protección y de testimonio implican una relación directa con las causas del conflicto y con las víctimas del mismo. Esta relación tendrá un impacto directo en el propio conflicto, y, en consecuencia, el modo como esta relación se establezca condicionará que el impacto sea positivo (y por tanto un elemento de Construcción de Paz) o negativo (y por tanto un elemento generador o perpetuador del conflicto).

Asimismo, tal y como expresa Mary Anderson, cuando la ayuda humanitaria aparece en un contexto de conflicto violento se convierte en parte del contexto y, por tanto, en actor en el conflicto. Sobre esta idea la autora desarrolla su tesis de "No hacer daño" (*Do no Harm)*, en la que los actores humanitarios deben considerar cómo las acciones que tienen previsto desarrollar incidirán sobre el conflicto (incidencia que puede ser positiva o negativa, y no siempre positiva *per se* como tradicionalmente se ha presupuesto).

Origen y acciones del área de Construcción de Paz y Acción Humanitaria en la ACCD

Como se ha descrito anteriormente, la ACCD es una agencia muy joven que nació proveniente de un Área de Cooperación Internacional, adscrita a la Secretaría de Relaciones Exteriores del Gobierno de la Generalitat de Catalunya. La

estructuración y dimensión de esta última marcó el organigrama inicial de la ACCD. Si bien inicialmente, y en base a lo recogido en la Ley de Cooperación, el término utilizado era el de Ayuda humanitaria de emergencia, éste pasaría posteriormente a ser llamado Ayuda humanitaria general y de emergencia para diferenciar la respuesta ante estallidos de crisis y ante las crisis estructurales o complejas.

Paralelamente, el Parlamento de Catalunya aprobaba por unanimidad la Ley de Fomento de la Paz y el Plan Director de Cooperación para el Desarrollo 2003-2006, en los que se recogía la voluntad manifiesta del pueblo y la ciudadanía catalana en favor de la cultura, el fomento y la construcción de la paz, y comprometía a las instituciones públicas catalanas y en particular al gobierno de la Generalitat de Catalunya, a dar un impulso a los temas de Construcción de Paz, integrándolos en las competencias de la ACCD, entre otros.

El crecimiento experimentado por la ACCD a partir del año 2005, en términos de recursos humanos y de presupuesto a gestionar, supuso una redefinición del organigrama de la misma. Considerando los vínculos existentes en el plano teórico entre la Construcción de Paz y la Acción Humanitaria ya explicitados anteriormente en este artículo, y respondiendo a una voluntad de reajuste y mejora funcional interna de la propia ACCD, se decidió apostar por la creación de un área que integrara los dos elementos, constituyéndose formalmente en enero de 2005 el área de Construcción de Paz y Acción Humanitaria.

Hasta la fecha, la vinculación entre ambos ámbitos de actuación se ha ido realizando de forma progresiva, siguiendo a una primera consolidación de instrumentos y mecanismos propios dentro de cada uno de los ámbitos.

Como se ha mencionado anteriormente, se han diseñado convocatorias específicas tanto para las organizaciones y actuaciones en el ámbito humanitario como para el ámbito de la construcción de la paz.

Asimismo se han constituido, ambos adscritos a la ACCD, dos órganos de coordinación y fomento de ambas temáticas. Así, en mayo del 2005 se constituía el Consejo Catalán de Fomento de la Paz, y en agosto del mismo año se constituía formalmente, puesto que había funcionado *de facto* a lo largo de todo el año, el Comité Catalán de Ayuda Humanitaria de Emergencia.

Conforme ambos ámbitos de actuación han ido consolidándose y se ha ido dotando a la ACCD de más personal y más recursos, la vinculación entre acción humanitaria y construcción de paz se ha ido incorporando progresivamente en las acciones que se desarrollan desde este área, aunque cabe men-

cionar que todavía de forma muy incipiente. En este sentido, se podrían destacar las siguientes actuaciones integradas realizadas:

Integración del enfoque de construcción de paz

Este enfoque se ha incorporado tanto en el análisis de diversos contextos y crisis humanas que los técnicos/as del área realizan, como en los formularios de solicitud de proyectos de Acción Humanitaria. Este último aspecto implica que las organizaciones que solicitan una subvención a la ACCD deben considerar el posible impacto de sus acciones en el contexto en el que pretenden actuar, en particular en contextos de conflicto, y en cómo este impacto puede incidir en elementos de construcción de paz.

Somos conscientes de que esta vinculación no es compartida por todas las organizaciones, o que no todas están familiarizadas con ella. Es por ello que se pretende que la introducción de estos términos y elementos se haga de forma progresiva, con la intención de aumentar el peso específico del elemento del impacto de la Acción Humanitaria en los conflictos y su potencial transformador.

Para ello, desde la ACCD hemos definido una línea de debate, difusión y reflexión en torno a estos temas y a su vinculación, especialmente entre los distintos actores humanitarios presentes en Catalunya. En el seno de la propia ACCD existe el debate y la reflexión sobre la vinculación entre la Acción Humanitaria y la Construcción de la Paz, así como sobre la vinculación Ayuda-Rehabilitación-Desarrollo (VARD), y es una voluntad firme de la ACCD que este debate y reflexión no se produzca sólo en la institución sino que se extienda al conjunto de la sociedad catalana, en particular en el tejido social relacionado con los ámbitos de la Cooperación para el Desarrollo y la Ayuda Humanitaria, ya sean académicos, institucionales o asociativos. Un ejemplo de ello son las jornadas sobre Acción Humanitaria que se celebraron en Barcelona en octubre de 2006, organizadas conjuntamente con el IECAH y la Fundación La Caixa y que pretenden abrir este tipo de debates entre las organizaciones e instituciones relacionadas con el mundo de la cooperación.

Visión más integral

El hecho de pertenecer a una misma área funcional de trabajo permite que el personal técnico de construcción de paz y el personal técnico de Acción Humanitaria intercambien información, tanto respecto a distintos contextos de crisis como de las acciones desarrolladas desde la ACCD, lo que favorece y fomenta la incorporación del elemento Construcción de Paz en el quehacer diario del personal de Acción Humanitaria.

Esta vinculación permite al conjunto de la ACCD tener una visión más integral de aquellas crisis humanas en las que tanto el elemento humanitario como el de construcción de paz juegan un papel relevante, y así intentar mejorar la respuesta que desde la Agencia se pueda ofrecer o potenciar/fomentar.

El caso de Aceh

Como ya se ha mencionado, cada vez con más frecuencia los actores humanitarios tienen que intervenir en contextos donde existe un conflicto armado. En algunos casos puede que el momento más crítico de la crisis humana coincida con un proceso de negociación entre las partes en conflicto y, ambas situaciones interactuarán entre sí pudiendo facilitar el acceso y la provisión de la ayuda humanitaria y favoreciendo el desarrollo del proceso de negociación, o bien incrementando las dificultades para el desarrollo de la acción humanitaria y aumentando las tensiones entre las partes. Por ello el rol de la comunidad internacional y en concreto de los actores humanitarios en este tipo de situaciones puede ser determinante, junto con otros elementos, para que los procesos de negociación se vean afectados negativamente o, contrariamente, de forma positiva y se reactiven, pudiendo desembocar en acuerdos de paz.

A modo de ejemplo y sin pretender analizar en detalle la crisis humana derivada del Tsunami de diciembre de 2004, es evidente que la misma crisis y la aparición de la respuesta humanitaria generó una “ventana de oportunidad” para la paz tanto para el conflicto en Aceh (Indonesia) entre el Gerakan Aceh Merdeka (GAM) y las fuerzas armadas del Estado de Indonesia, como en Sri Lanka en el conflicto armado entre el Ejército de Liberación Tamil y el Gobierno cingalés del país.

En ambos casos existió una respuesta internacional masiva a la crisis, pero en el caso de Aceh las negociaciones entre las partes en conflicto derivaron, con la facilitación del gobierno de Suecia (quien ya llevaba varios meses desarrollando una función mediadora entre las partes), en un acuerdo de paz. Contrariamente, la lucha por el control del territorio afectado por el tsunami en Sri Lanka y por la gestión de la ayuda internacional que llegaba, agravó el conflicto en el país.

Sería iluso pensar que la evolución positiva del conflicto en Aceh se debió a la respuesta humanitaria a la crisis, ya que no se puede obviar el trabajo realizado previa y paralelamente por múltiples actores, así como la función de acompañamiento realizada por Suecia y los factores psicológicos y de cambios de imaginarios colectivos derivados del trauma en la población afectada. Pero también es cierto que la crisis y la respuesta a la misma fue un factor

co-determinante para que, en agosto de 2005, se firmara el Memorando de Entendimiento entre el Gobierno de Indonesia y el GAM, que iniciaba el proceso de desmovilización y las reformas políticas para la consolidación de la paz en la región.

Desde el área de Construcción de Paz y Acción Humanitaria de la ACCD se respondió inicialmente a la situación de emergencia, tanto de forma directa como mediante la subvención de proyectos en la zona, implementados por distintas ONG. Pero fue esta visión integral mencionada anteriormente la que nos llevó a considerar un espectro de actuaciones más amplio, evitando limitarnos a una respuesta de emergencia. Así, optamos por subvencionar proyectos que, en una segunda fase, tenían por objetivo la rehabilitación de la zona afectada, lo que permitió fomentar una respuesta desde las capacidades locales, fortaleciéndolas. Este fortalecimiento de las capacidades locales tiene una incidencia en la construcción de paz en la región. Asimismo, se realizó una visita a la zona para identificar posibles actores que trabajasen en el fomento y la Construcción de la Paz, y que acompañaran el proceso de Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR), con el fin de consolidar los acuerdos de paz.

Conclusiones

Si bien su desarrollo ha sido progresivo y evolutivo, desde la ACCD existe cada vez más el convencimiento de vincular la Acción Humanitaria con la Construcción de la Paz. Dado que el fomento de la paz y los derechos humanos son un principio transversal para la cooperación para el desarrollo catalana, la Construcción de la Paz está estrechamente relacionada y es parte inherente no sólo de la acción humanitaria sino también de la cooperación para el desarrollo.

En base a esta realidad se ha ido trabajando y construyendo poco a poco, consolidándose tanto el ámbito de actuación de la acción humanitaria como el de la construcción de la paz, así como las estructuras funcionales necesarias para gestionarlo.

El desarrollo de esta voluntad requiere y utiliza una serie de iniciativas como son, entre otras:

- La reflexión entre los actores humanitarios presentes en Catalunya sobre esta vinculación.
- El fomento del análisis del conflicto (Actores, Conductas, Intereses, Dinámicas del conflicto) previo a una intervención humanitaria.

- La valoración previa del impacto potencial de las intervenciones humanitarias en las dinámicas de un conflicto, y su potencial transformador.
- La incorporación de la evaluación de la ejecución e impacto de las intervenciones como elemento clave de la Acción Humanitaria.
- El aprendizaje e incorporación de herramientas de evaluación que incorporen el aspecto de la construcción de paz (*Peace and Conflict Impact Assessment* - PCIA).

Estas iniciativas no implican sólo a la propia ACCD, sino que requerirán del esfuerzo, participación crítica y colaboración de todos los actores humanitarios presentes en Catalunya y/o con los que la ACCD trabaje.

Desde la ACCD comprendemos que exista cierto temor, por parte de los actores humanitarios, de que los Gobiernos y/o los donantes pretendamos utilizar la Acción Humanitaria para desarrollar nuestra agenda política. Pero lo que pretendemos no es desarrollar una agenda política, sino insistir en el hecho de que los actores humanitarios, en sus intervenciones, interactúan con el conflicto. Por ello, la forma en la que planifiquen y desarrollen sus intervenciones condicionará que las mismas supongan un elemento transformador positivo o bien un elemento potenciador regresivo de la violencia en el conflicto.

Así, y para terminar, desde la ACCD consideramos que existe un rol de la Acción Humanitaria y un impacto de ésta cuando interviene en contextos de conflicto armado y, por tanto, las organizaciones, agencias y trabajadores humanitarios deben tener en cuenta algunos elementos, como son:

- El Actor humanitario puede y debe ser un constructor de paz**.** Esto no implica que sus proyectos tengan por objetivo principal la construcción de paz, pero tampoco pensar que su intervención tiene un impacto neutro allí donde incide.
- Centrarse en los conectores y no en los divisores**.** Porque es a partir de las conexiones o conectores que existen entre la población que se puede construir paz. Y esto es aplicable tanto a nivel micro como a nivel macro.
- La coordinación entre ONG y agencias como necesidad y oportunidad. Según se observa en las conclusiones y recomendaciones de múltiples evaluaciones, la coordinación es clave para que las intervenciones llevadas a cabo tengan éxito. Es una necesidad de muchas ONG y una oportunidad para aunar esfuerzos y compartir recursos y conocimientos.
- La participación de la población local es un factor vital. Y como tal debe considerarse, siempre en la medida en que el contexto y el tipo de intervención lo permitan, con especial atención a la mujer como actor fundamental de construcción de paz.

Si bien el camino iniciado por la ACCD en el 2004 para trabajar de forma coordinada en la Construcción de la Paz y la Acción Humanitaria es firme, tiene el apoyo político del gobierno y la sociedad civil y dispone de un marco jurídico del Parlamento para consolidarse, estamos todavía en una fase muy incipiente y quedan muchos retos para afrontar.

ESPAÑA CONSTRUCTOR DE PAZ: APUNTES PARA UNA ESTRATEGIA ESPAÑOLA DE CONSTRUCCIÓN DE LA PAZ

JESÚS A. NÚÑEZ VILLAVERDE,
XIMENA VALENTE HERVIER Y BALDER HAGERAATS*

RESUMEN

El vigente Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008 identifica la Construcción de la Paz y la Prevención de Conflictos (CP-PC) violentos como una estrategia sectorial. El reto actual, a partir de su próxima aprobación, será profundizar, implementar y divulgar esta estrategia, con la aspiración de hacer de España un activo constructor de la paz, tanto a nivel nacional como internacional. Dentro de este marco, el documento de la estrategia sectorial –todavía en su versión preliminar– destaca como prioridades inmediatas la coherencia interna entre actores españoles, la incorporación en la comunidad internacional de CP-PC, y el fortalecimiento de las capacidades españolas en este terreno.

ABSTRACT

The current Master Plan of the Spanish Co-operation 2005-2008 identifies Peacebuilding and Conflict Prevention (PB-CP) as a thematic strategy. The present challenge - once approved the strategy - will be to deepen, implement and spread this strategy with the goal of making Spain an active peacebuilding actor, both at a national as well as at an international level. Within this framework, the Document of Thematic Strategy – still in a preliminary phase –

* Jesús A. Núñez Villaverde es Codirector del IECAH, Economista y Especialista en temas de seguridad y cooperación internacional y mundo arabo musulmán. Ximena Valente Hervier es Licenciada en Relaciones Internacionales y Especialista en temas de resolución de conflictos. Balder Hageraats es Economista y Especialista en economía internacional y relaciones internacionales.

names internal coherence among Spanish actors, the incorporation of Spain into the international PB-CP community, and the strengthening of Spanish capacities in this area.

RÉSUMÉ

L'actuel Plan Directeur de la Coopération espagnole 2005-2008 identifie la Construction de la Paix et la Prévention de Conflits (CP-PC) violents comme une stratégie sectorielle. Le défi actuel, à partir de sa prochaine approbation, sera d'approfondir, de mettre en oeuvre et de divulguer cette stratégie, avec l'aspiration de faire de l'Espagne un constructeur actif de la paix, tant au niveau national comme international. Dans ce cadre, le document de la stratégie sectorielle -encore dans sa version préliminaire- souligne comme priorités immédiates la cohérence interne entre les acteurs espagnols, l'incorporation dans la Communauté internationale de la CP-PC, et le renforcement des capacités espagnoles dans ce terrain.

Introducción

Con la política internacional dominada por la lucha contra el terrorismo internacional y las consiguientes estrategias reactivas, los enfoques de largo plazo han sido eclipsados durante los últimos años. Sin embargo, la necesidad de entender y afrontar la situación global obliga a la comunidad internacional a buscar soluciones más sistemáticas y profundas. Las debilidades estructurales que se identifican en regiones de todo el mundo terminan generando muchas de las amenazas globales —incluyendo los conflictos violentos, los problemas ambientales y el terrorismo internacional— y, por lo tanto, es primordial centrar la política de cooperación para el desarrollo, en el marco más amplio de la política exterior, en fortalecer las sociedades más vulnerables.

Una de las estrategias con más éxito en este terreno ha sido la construcción de paz, con la ONU y países como Canadá y Japón desarrollando el concepto y poniendo en marcha una multitud de proyectos basados en sus principios. La decisión de España de apostar también por este camino es una directa consecuencia de la reciente reformulación de su política exterior, de seguridad y desarrollo, lo que permite poner el énfasis en las cuestiones fundamentales del desarrollo y de la seguridad humana[1]. Además, la naturaleza del enfoque y la

1. Aunque no existe un consenso total sobre su definición, el concepto de seguridad humana tiene como su núcleo central la idea de que la seguridad personal depende especialmente de la dinámica entre actores indi-

clara demanda a nivel global para su implementación encajan bien con el deseo de España de asumir un papel más importante en la comunidad internacional.

El vigente Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008 identifica- por primera vez en España- la Construcción de la Paz y la Prevención de Conflictos violentos (CP-PC) como una estrategia sectorial, "como resultado de la interrelación, desde la diferencia, entre la nueva agenda de paz y seguridad y la nueva agenda de desarrollo" (p. 67). En el proceso de elaboración de esta estrategia resulta fundamental el "Documento de Estrategia de Sectorial (DES) sobre Construcción de la Paz y Prevención de Conflictos en la Cooperación Española al Desarrollo"[2], que la define como "el conjunto de acciones que permiten a una sociedad —a través de sus propias capacidades— manejar el conflicto sin recurrir al uso de la violencia". El reto actual, a partir de su inminente aprobación, será profundizar, implementar y divulgar esta estrategia, con la aspiración de hacer de España un activo constructor de la paz, tanto a nivel nacional como internacional[3].

Como una contribución en esa misma línea, las páginas que siguen pretenden en primer lugar, a partir de una breve referencia al concepto y a sus raíces, establecer un resumen de la situación actual en la comunidad internacional de CP-PC. El núcleo central del texto es, en esencia, identificar los aspectos más importantes —tal como son identificados en los documentos ya mencionados— de la estrategia que se está formulando. Cabe adelantar ya desde el principio que, a juicio de los autores, las prioridades de corto plazo deben ser la creación de una clara visón e identidad del proyecto, el aprendizaje de los países con más experiencia en este ámbito y la integración de España en la comunidad internacional de CP-PC. En el medio y largo plazo, el énfasis debe ponerse en la coordinación y sintonización entre los distintos actores involucrados y en la realización de proyectos específicos bajo los principios de la construcción de paz y la seguridad humana.

viduales: nadie puede tener seguridad (humana) si quienes lo rodean no disfrutan igualmente de ella, es decir, para alcanzar un nivel de seguridad verdadera (humana), nadie puede estar amenazado o amenazar a otros dentro del mismo espacio compartido. El vigente Plan Director lo define como "la seguridad de las personas, su integridad física, su bienestar económico y social, el respeto por su dignidad y su valor como ser humano, así como la protección de sus derechos y libertades fundamentales" (p. 67).

2. Todavía en su versión preliminar, está siendo elaborado por el Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH) para la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo (DGPOLDE).

3. Este artículo está principalmente basado en los dos documentos mencionados (el Plan Director y el DES).

Conceptos y evolución

La aparición y subsiguiente evolución del concepto y la práctica de CP-PC son, en gran parte, el resultado del replanteamiento de las cuestiones de seguridad y de desarrollo durante los principios de los noventa, justo después del fin de la Guerra Fría. En 1992, el entonces Secretario General de las Naciones Unidas, Boutros Boutros-Ghali, sostenía ya la idea de que la construcción de la paz es una "acción para identificar y apoyar estructuras que tenderán a fortalecer y solidificar la paz a fin de evitar el resurgimiento del conflicto"[4].

Se pueden identificar tres procesos específicos que llevaron al cambio de pensamiento sobre estos temas. Primero, la reducción de tensiones de la Guerra Fría hizo posible la reevaluación del fracaso de no haber reducido significativamente la pobreza, la exclusión social y otros aspectos muy ligados al desarrollo humano. Sin poder escudarse en los argumentos de seguridad nacional en términos tradicionales, el mundo tenía que confrontar su propia negligencia y responsabilidad en temas de desarrollo humano. Además, se hizo evidente que la seguridad de cualquier nación ya no estaba asegurada por los medios tradicionales, dictados por la geopolítica y el poder militar.

En segundo lugar, de los 96 conflictos armados que tuvieron lugar entre 1989 y 1996, 91 fueron de carácter intraestatal, casi todos localizados en países en desarrollo. Resultó claro que la seguridad ya no pertenecía exclusivamente al ámbito de las fuerzas armadas nacionales ni tampoco era una competencia exclusivamente militar entre naciones soberanas. El interés en la inestabilidad de las regiones en desarrollo pasó a ser no sólo un asunto puramente ético sino, cada vez más, un tema de seguridad internacional.

Además, como resultado de la naturaleza de las nuevas amenazas y del surgimiento de un número importante de Estados fracasados o fallidos, se detectaba una fuerte individualización del bienestar y, por consiguiente, de la seguridad. Se entendía que las amenazas tenían que ser consideradas en términos individuales, del ser humano, para poder desarrollar estrategias efectivas, tanto en relación con el desarrollo humano como para conseguir la seguridad "nacional".

También se perfilaba entonces un nuevo espacio político para reconsiderar las interrelaciones entre los dos conceptos de seguridad y desarrollo y la importancia de afrontarlos simultáneamente como dos caras de la misma moneda.

4. Boutros Boutros-Ghali, *An Agenda for Peace: Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peace-keeping* Department of Public Information, United Nations, New York, 1992 http://www.un.org/Docs/SG/agpeace.html

Desde la perspectiva del desarrollo, se asumía que el éxito de las estrategias dependía de la consecución de niveles básicos de seguridad para todos los seres humanos. La evolución de conceptos como la responsabilidad de proteger y la seguridad humana —que tienen obvias similitudes con los índices de desarrollo humano— son buenos ejemplos de la búsqueda de formas de alinearse con la seguridad tradicional por parte de la comunidad internacional de desarrollo.

Por otro lado, la fijación bipolar de las décadas anteriores empezó a dejar paso a la preocupación por otro tipo de amenazas, de naturaleza no tanto militar sino más bien de tipo social, político y económico. La seguridad ya no se podía considerar en términos de soberanía territorial y fuerza militar: la desaparición de la Unión Soviética y la aceleración de la globalización indicaban la clara necesidad de redefinir los objetivos de las estrategias de seguridad. Los mecanismos de disuasión y castigo, con un enfoque reactivo y escasamente preocupado por adelantarse a los procesos que pudieran desencadenar la violencia, ya no eran adecuados para proteger a las poblaciones nacionales, y menos aún en otras regiones del mundo. Sin embargo, en la era de la globalización, se confirma que cualquier estallido de violencia aparentemente local provoca efectos multiplicadores que afectan a la comunidad internacional en su conjunto. En consecuencia, para garantizar la seguridad, tanto dentro como fuera de las fronteras nacionales, no basta con mantener y acumular más capacidades militares; las necesarias medidas de respuesta obligan a abarcar muchos otros espacios.

El acercamiento de estos dos campos, tradicionalmente tan separados, ha resultado en una multiplicación de nueva literatura, experimentación y replanteamiento de políticas. En líneas generales la combinación llevó al entendimiento de que la seguridad no se puede limitar a la seguridad nacional (o territorial); que nunca afecta a un país en solitario sino que existe una mutua dependencia y, por lo tanto, una mutua responsabilidad y necesidad de afrontar las amenazas a nivel multilateral; y que la seguridad fundamental sólo se puede considerar en términos del ser humano individual. Al mismo tiempo, el desarrollo humano no se puede considerar completamente separado de los asuntos de seguridad tradicional o militar, lo que lleva a una obligada cooperación con los actores involucrados en este área.

La CP-PC es, en muchos sentidos, la institucionalización de esta evolución entre los dos campos, creando el fundamento necesario par alcanzar la deseada estabilidad estructural, entendida como una situación dinámica en la cual una sociedad ha establecido las condiciones para operar sin la necesidad percibida de recurrir o incrementar el uso de la violencia para manejar cualquier

tipo de (potencial) conflicto, excepto por el uso legítimo de la fuerza por parte de la autoridad reconocida. Vista de ese modo, una estrategia de construcción de paz activa todo el conjunto de instrumentos disponibles para atacar las causas del conflicto violento y del subdesarrollo, y permite una coherencia y perspectiva de largo plazo que no es posible con los enfoques tradicionales.

El objetivo global de la CP-PC debe ser el refuerzo del entramado fundamental de las sociedades para que puedan manejar el conflicto sin violencia. Dicho de otro modo, se trata de fortalecer el conjunto de acciones (en el corto, mediano y largo plazo) que permiten a una sociedad —a través de sus propias capacidades— manejar el conflicto sin recurrir al uso de la violencia. Es un proceso dinámico en el que los individuos dentro de la sociedad —así como la sociedad en su conjunto— fortalecen su capacidad para crear seguridad y un desarrollo sostenible a través de la permanente mejora estructural de sus mecanismos básicos en el terreno social, económico y político.

Es central considerar en estos objetivos la dinámica, por un lado, entre instituciones y sociedad y, por otro, la posición del individuo. Centrarse en el ser humano y en su propia situación permite que cada miembro de la sociedad tenga un interés personal en mantener y mejorar dicho entorno, evitando el conflicto violento, al elevar el coste de dañar esa sociedad desde la perspectiva del mismo individuo. Por lo tanto, el progreso sostenible e inclusivo basado en la CP-PC depende de la fuerza de los vínculos entre las estructuras societales y la vida personal de sus miembros.

Una estrategia exitosa de CP-PC, por consiguiente, siempre busca un alto grado de seguridad humana, a través de la construcción de capacidades sociales, políticas y económicas y de la creación de mecanismos de resolución pacífica de los conflictos. La seguridad humana ofrece “principios directores”[5] que delimitan la rama de posibles intervenciones de CP-PC y crean una base para hacer operativos los conceptos. La construcción de la paz utiliza esas herramientas disponibles para prevenir, gestionar y resolver conflictos de largo plazo y hacer permanentes los cambios en las sociedades frágiles. La gestión, la resolución y la prevención de los conflictos violentos son, todas ellas, actividades específicamente pensadas para incrementar ese coste asociado al recurso a la violencia.

Al colocar en el centro de la escena al conflicto violento, y entendiendo que la construcción de la paz es una tarea permanente que cumple su meta cuando evita el desencadenante violento, es posible distinguir diferentes etapas en

5. Véase, por ejemplo, el informe “2005 Human Security Report”, acceso: www.humansecurityreport.info.

la estrategia de CP-PC. La violencia activa es el fenómeno más desestabilizador dentro de una comunidad, lo que la sitúa en el extremo más alejado dentro de la escala de estabilidad estructural, en un contexto donde la seguridad humana queda directamente cuestionada. En dicho estadio, las prioridades fundamentales apuntan a evitar o reducir el número de víctimas mortales, los desplazamientos forzosos de grupos poblacionales, el colapso económico y político del sistema y el malestar social generalizado que originan procesos de esta índole. El principal esfuerzo estará apuntado, por tanto, a detener el curso de las hostilidades, teniendo mayor protagonismo en esta etapa los medios militares, políticos y diplomáticos, a fin de crear y fortalecer instancias de diálogo y negociación promotoras de paz. En los momentos críticos anteriores y posteriores de este estadio, la prevención de los conflictos violentos y la consolidación de la paz son tareas centrales, las cuales ofrecen un gran campo de acción a los funcionarios encargados de diseñar políticas orientadas a crear estabilidad estructural.

Ahora bien, la construcción de la paz es una actividad local, que surge desde la base social. En todas las sociedades, incluso en las menos desarrolladas o aquellas con más inclinación hacia respuestas violentas, los distintos niveles de actores se involucran constantemente en actividades de promoción de la construcción de la paz[6]. Por ello mismo es necesario remarcar que las tareas de CP-PC no son iniciativas o actividades unidireccionales (y en este sentido "top-down"), originadas en el Norte para su aplicación en el Sur. Igualmente, la promoción de la seguridad humana no es ajena a los países menos desarrollados. En este sentido, la construcción de la paz es una actividad permanente, continua y universal, y por ello no puede trazarse una división entre las diferentes regiones del mundo para su desarrollo e implantación.

No obstante, queda claro que las actividades de construcción de la paz son más espontáneas, abundantes y menos notorias en los países económicamente avanzados. Contrariamente, las actividades de construcción de la paz en las sociedades más pobres son de escasa magnitud, a pesar del impacto positivo en el bienestar de sus ciudadanos. Más allá de ello, parece necesario entender que en las sociedades más avanzadas existe un superávit acumulado de "recursos de construcción de la paz" (como en el caso de recursos económicos, de conocimiento y de tecnología) que son empleados para actividades de tipo internacional. Por ello, es posible distinguir entre actores constructores de la paz de tipo doméstico (identificados con los receptores de la ayuda internacional en el terreno de la CP-PC) y de tipo internacional (donantes). Para

6. Recordemos que la creación de la Unión Europea fue, esencialmente, la culminación de una serie de iniciativas de construcción de la paz.

evitar confusiones terminológicas, en este texto cuando se hace referencia a "constructores de la paz" se debe entender en el segundo sentido, esto es, como donantes internacionales para actividades de CP-PC en países con riesgo potencial o real de conflicto violento.

Realizada esta salvedad, entendemos que una nación constructora de la paz es aquella que dispone y facilita recursos de construcción de la paz y prevención de los conflictos violentos a fin de ser utilizados fuera de sus fronteras nacionales, contribuyendo de esta forma a la construcción de sociedades más sostenibles y seguras. Teniendo en cuenta la naturaleza intrínsecamente local del proceso de CP-PC, los recursos externos utilizados son diferentes a los empleados en la construcción doméstica de la paz. Si bien en ciertas etapas el papel del donante será más pronunciado, como por ejemplo en instancias de imposición o consolidación de la paz, la construcción de la paz internacional, en lugar de decidirse por la intervención directa, debe apostar por el apoyo de actores locales, los cuales están mejor posicionados para fortalecer sus propias sociedades según los principios de la seguridad humana[7]. En términos prácticos, esto representa invertir no tanto en la creación de "nuevas" instancias o actividades, sino más bien detección y apoyo de las instancias existentes dentro del territorio afectado por el rebrote actual o potencial de la violencia. Una consecuencia natural de este enfoque es que la construcción de la paz no puede entenderse como un conjunto de estrategias universalmente aplicables en cualquier espacio y tiempo, sino que debe adaptarse y contextualizarse, de acuerdo a las circunstancias específicas de la localización donde se pretende aplicar.

El hecho de que una estrategia de CP-CP sea tan adecuada para afrontar las amenazas del mundo globalizado, desafortunadamente, no significa que también domine la agenda internacional. En vez de utilizar las posibilidades ofrecidas por el trabajo en este área, gran parte del discurso y de la política exterior que los países económicamente avanzados anuncian en el marco de la "guerra contra el terror", provocan una obsesiva reacción centrada en el terrorismo internacional y un olvido de las amenazas de fondo de las sociedades, como es el caso de la exclusión estructural, la pobreza extrema, los flujos descontrolados de migración, los Estados e instituciones frágiles o el comercio ilícito a nivel transnacional. No sólo significa esto un retroceso con respecto a los objetivos establecidos en años anteriores, sino que también bloquea

7. Esta idea se basa en la premisa de que aun en las sociedades afectadas por el conflicto violento existen individuos y grupos que con sus actitudes promueven permanentemente procesos orientados hacia la paz (además de una economía "predadora", los conflictos también generan otra de naturaleza "moral"). "La paz se construye a través del apoyo y el impulso de dichos promotores dentro de la sociedad civil" (Goodhand & Hulme, 1999).

caminos para afrontar eficazmente al mismo terrorismo internacional, dado que el desarrollo es una condición previa fundamental para lograr mayores niveles de seguridad.

Con el fracaso de la política internacional estadounidense en los años siguientes al 11-S, dominados por esa lucha contra el terrorismo internacional y por la guerra de Iraq, ya se puede ver un cambio en el lenguaje y, en algunos casos, en las estrategias utilizadas en la guerra contra el terror, poniendo más énfasis en aspectos humanos y en el fortalecimiento de sociedades frágiles. Sin embargo, sigue faltando un marco profundo o consistente, mientras la CP-PC contrasta claramente como una alternativa capaz de ofrecer soluciones que no pueden ser alcanzadas dentro del vigente paradigma.

Antecedentes

El deseo de convertir a España en un constructor de paz implica automáticamente que el país necesita integrarse en la comunidad de CP-PC ya existente. Lideradas por la ONU y un grupo de países con experiencia más avanzada en el tema, existen varias plataformas para el análisis, la creación, la divulgación y la evaluación de proyectos de construcción de paz, por ejemplo, la "Human Security Network[8]", el "Human Security Centre"[9] y las multitudes de iniciativas específicas de CP-PC integrados por varios gobiernos y organizaciones transnacionales. Cabe destacar que muchos de los proyectos de esta categoría tienen como fundamento la construcción de la paz, aun sin referirse directamente a esta estrategia general: las iniciativas de prevención de conflictos, por ejemplo, son frecuentemente un claro ejemplo de CP-PC sin vincularse con la comunidad de construcción de paz en términos generales.

La ONU ha desarrollado una gran variedad de proyectos a través de los cuales aspira a prevenir, contener y resolver conflictos violentos, o que trabajan para reforzar el fundamento necesario para alcanzar la estabilidad estructural. No sólo es la prevención de conflictos una principal obligación según su Carta fundacional, sino que también es un tema que se encuentra en el centro de muchas de sus actividades. Lo mismo se puede decir de las organizaciones regionales, como es el caso de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) —que ha publicado criterios que deben ser tomados en cuenta por sus miembros en su labor de CP-PC[10]— y de las activida-

8. http://www.humansecuritynetwork.org/menu-e.php
9. http://www.humansecuritycentre.org/
10. http:// www.oecd.org/dac/

des recientes de la Unión Africana[11]. También es importante recordar que la creación de instituciones que luego llevaron a la creación de la Unión Europea (UE) respondía a un enfoque claro de construcción de paz; es decir, a un intento de fortalecer la situación de las sociedades en la región para evitar conflictos violentos en el futuro. La UE también está muy comprometida hoy en actividades de construcción de la paz a través de la promoción del desarrollo económico, de la diplomacia, el mantenimiento de la paz y el fortalecimiento de la seguridad internacional.

Además de esas referencias obligadas, para un país como España es interesante analizar los ejemplos de aquellos países ya activamente involucrados en estrategias explicitas de CP-PC desde hace más tiempo. Los ejemplos quizás más destacados —aunque no los únicos importantes— son los de Japón[12] y Canadá[13]. Si bien cada uno de estos dos países tiene su propia interpretación específica de lo que constituye CP-PC y la seguridad humana (Japón típicamente emplea definiciones más amplias), ambos están muy comprometidos con el tema y están a la vanguardia de su desarrollo. Otros casos que pueden resultar importantes para España, a fin de profundizar sus conocimientos y su experiencia, incluyen a Suiza, Suecia, Noruega, Países Bajos y el Reino Unido.

Las actividades mencionadas y la necesidad de incorporarse a las estructuras ya existentes, obviamente no significa que España empieza su estrategia de CP-PC partiendo de cero. Muy por el contrario, ya atesora una experiencia valiosa en áreas problemáticas, y tiene su propia historia de superación del enfrentamiento interno y de la transición a la estabilidad estructural y al desarrollo. Hasta la aprobación del vigente Plan Director, España no había identificado explícitamente a la construcción de la paz y a la prevención de los conflictos violentos como prioridades específicas de su política de desarrollo. Sin embargo, ya en la propia Constitución (1978) y en la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Ley 23/1998, de 7 de julio, BOE N. 162) surge claramente la decisión de contribuir "a un mayor equilibrio en las relaciones políticas, estratégicas, económicas y comerciales, promoviendo así un marco de estabilidad y seguridad que garantice la paz internacional" (Artículo 3, apartado b). Por consiguiente, España está en condiciones de aprovechar su actual situación interna a fin de entrar en la dinámica de la comunidad internacional de CP-PC.

Con un concepto tan amplio, no sorprende que haya una gran variedad de actividades que formen parte de la construcción de la paz. Sin embargo, es

11. Consejo de Paz y Seguridad de la Unión Africana (UA): http://www.africa-union.org/root/au/organs/The_Peace_%20and_Security_Council_en.htm
12. http://www.jica.go.jp/english/globalpdf/00.pdf
13. http://www.dfait-maeci.gc.ca/foreign_policy/global_issues-en.asp

importante identificar los vínculos entre los distintos actores y proyectos, y reconocer la naturaleza circular de las distintas etapas que forman parte de la construcción de la paz. El objetivo general —fortalecer las sociedades vulnerables— no tiene un fin bien definido, aunque la obvia prioridad son las sociedades en peligro inminente de recurrir al conflicto violento.

La Tabla 1 es, siguiendo el esquema propuesto en el DES ya mencionado, un ejemplo de las distintas etapas que forman parte de una estrategia genérica de construcción de paz. En la Fase I, de acumulación de recursos, se debe determinar qué recursos están, o pueden estar, disponibles para desarrollar en la práctica la estrategia diseñada al efecto (son principalmente recursos humanos, financieros y físicos). Durante la Fase II, de identificación de actividades, deben ser señalados los actores locales y las actividades a desarrollar, a fin de dirigir los recursos disponibles hacia las tareas más adecuadas. En tercer lugar, se tendrá que realizar la implementación de las actividades programadas. La naturaleza de la actividad específica en la Fase III, de implementación, es siempre muy dependiente de las opciones seleccionadas en las fases anteriores. Finalmente, antes de regresar, si es preciso, a la Fase I, hay que encarar la evaluación identificada en la Fase IV, con la intención de analizar los efectos de las actividades de CP-PC realizadas y proveer una plataforma para el aprendizaje y el ajuste posterior, en caso de ser necesario.

Las actividades que forman parte de las Fases II y III se pueden, a su vez, dividir en las siguientes categorías: de seguridad, de desarrollo social y económico y de desarrollo político. Cada una de ellas posee sus propios proyectos específicos. Así, por ejemplo, las de seguridad están centradas en la reforma del sector de seguridad o en la liberación de la sociedad de los efectos inmediatos del uso de armas (por ejemplo, a través de proyectos de desminado humanitario o control de armas ligeras); las de desarrollo social y económico tienen que ver más con proyectos de largo plazo (como reconstrucción y el desarrollo de mecanismos básicos dentro de la sociedad); y las de desarrollo político conllevan tanto el aspecto de reconciliación post-conflicto como el fortalecimiento de los esquemas de representación y libertad política.

Algunos ejemplos prácticos de actividades de gobiernos donantes son las que se resumen a continuación:

- Reinserción en la sociedad de “niños-soldados” en Sierra Leona, a través de ONG y coordinada por el gobierno británico.
- Apoyo a programas contra las armas ligeras; como, por ejemplo, en Malí al final de la década pasada a través de la infraestructura de la ONU y financiada por el gobierno canadiense.

- Asistencia legal a la población pobre en Camboya, financiada por el gobierno holandés.
- Fortalecimiento de los mercados de agricultura privada en la República Democrática del Congo, coordinada por USAID y financiada por el Gobierno estadounidense.

Tabla 1: Las Cuatro Etapas de Construcción de Paz

Etapa	Objetivo	Ejemplos
I. Acumulación de Recursos	Crear un inventario de recursos y conocimientos que potencialmente pueden ser dirigidos hacia actividades de CP-PC.	• Identificar recursos. • Movilizar recursos. • Evaluar recursos.
II. Identificación de Actividades	Alinear los intereses del constructor de paz con los intereses locales, basado en la naturaleza de recursos disponibles, las posibilidades de éxito y la urgencia de la situación local.	• Emplear un fondo de construcción de paz para responder a peticiones locales. • Sumarse a actividades locales o internacionales. • Identificar principales actores locales. • Responder a sistemas de alerta temprana.
III. Implementación	Conectar los recursos de Fase I a los actores y actividades de Fase II y activar la estrategia de CP-PC predeterminada.	• Asignar los recursos. • Establecer misiones en el terreno. • Activar proyectos.
IV. Evaluación	Aprender de experiencias pasadas para la identificación e implementación de futuros proyectos.	• Analizar la eficacia de los proyectos. • Evaluar el logro de objetivos. • Evaluar cualitativamente la situación local en relación al nivel de la seguridad humana y de estabilidad estructural.

También hay una importante inversión en la Fase IV de la Tabla 1, evaluando proyectos y mejorando sistemas de coordinación y asignación[14]. Al mismo tiempo, se destina cada vez más atención a activar organizaciones, gobiernos e incluso ciudadanos individuales para mejorar la Fase I y aumentar los recursos disponibles para la construcción de la paz.

14. Por ejemplo el proyecto "Canada-Japan Joint Peacebuilding Learning Project": http://www.oecd.org/dataoecd/4/9/35080245.pdf#search=%22peacebuilding%20projects%22

La estrategia española de CP-PC

En el vigente Plan Director de la Cooperación Española el objetivo principal de la estrategia española de CP-PC está centrado en torno a cómo hacer de España una activa nación constructora de la paz.

En este sentido, la aprobación de la estrategia sectorial correspondiente debe entenderse como el primer paso dentro del proceso de creación de un marco operativo, ajustado a la unidad de acción en el exterior y a la dirección de la misma que concede la Ley 23/1998 al Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación en esta materia, orientando la labor de los organismos públicos y privados españoles involucrados en tareas de CP-PC. Al ser ésta, necesariamente, una tarea volcada hacia el exterior de nuestras fronteras nacionales, la estrategia pretende combinar adecuadamente las capacidades propias y las prioridades españolas en el exterior con las necesidades de la comunidad internacional en este terreno.

El objetivo final es, en definitiva, contribuir a un mayor y mejor conocimiento sobre las implicaciones que el desarrollo tiene para la seguridad y la estabilidad, sentando las bases para una política de desarrollo activa que promueva el incremento de la seguridad humana y, al mismo tiempo, permita activar los instrumentos y mecanismos para facilitar la resolución por medios pacíficos de las diferencias.

Esto significa no sólo la participación en proyectos específicos, sino también una contribución a la mejora de los mecanismos internacionales y al conocimiento general sobre el tema. Además, dicha ambición requiere una dedicación de recursos importante para crear una base adecuada de CP-PC dentro de España, lo cual incluye —dada la relativa inexperiencia de España en este terreno— procesos de aprendizaje e intercambio de conocimientos con países líderes en la comunidad de construcción de la paz. En este sentido, España necesita asumir un papel modesto en las primeras fases de la ejecución de la estrategia, centrándose en primer lugar en asegurar la coherencia interna (por ejemplo, entre los ministerios de Asuntos Exteriores y de Defensa) y en la incorporación a los mecanismos internacionales ya existentes antes de querer intervenir para resolver problemas puntuales.

El equilibrio entre las actividades internas y externas irá cambiando según el éxito obtenido en el ámbito interno: si España consigue crear una base coherente, sostenible e integrada en redes internacionales y con suficientes recursos, podrá poner cada vez más énfasis en proyectos externos (en sociedades identificadas como objetivos preferentes). En paralelo a esta distinción entre

la situación dentro de España y de los proyectos específicos externos hay otro criterio entre los tipos de actividades. Por una parte, una nación constructora de paz puede desarrollar sus propios proyectos "directos", pero también tiene la posibilidad de impulsar sólo actividades de construcción de paz; es decir, a través de un papel indirecto conseguir los objetivos de la estrategia. Especialmente en las primeras fases de su ejecución, el énfasis debe estar en la segunda categoría, dado que todavía no habrá suficiente base interna para manejar proyectos importantes propios. Sin embargo, las actividades de largo plazo también pueden continuar sobre una base indirecta, con la estrategia funcionando como una luz de faro para otros actores potenciales.

El no pretender disponer de un esquema de implementación universal, que sea válido para cualquier contexto, no significa que no sea importante disponer de un marco general aplicable en etapas importantes, como en la de identificación y selección. De hecho, para una nación constructora de la paz existen dos actividades fundamentales anteriores a la implementación de un programa concreto. La primera consiste en identificar, inventariar y conocer la disponibilidad de recursos susceptibles de ser empleados en tareas de CP-PC para cada caso concreto. La segunda actividad supone identificar, dentro de la sociedad afectada por el conflicto violento, las actividades y los actores locales con una mayor necesidad de apoyo inmediato y que, en paralelo, tengan mayores probabilidades de ser exitosos en su labor y sean los más adecuados en virtud de los recursos activados para la ocasión. Una vez cumplidas ambas etapas, que generalmente se desarrollan en forma simultánea, el rol de la nación constructora de la paz pasa a ser más pasivo, siendo la tarea liderada a partir de ese momento por los actores locales sobre el terreno.

La Tabla 2, igualmente extraída del DES sobre CP-PC, identifica los objetivos globales y específicos de la estrategia de construcción de la paz vigente.

A fin de desarrollar con determinadas garantías de éxito una estrategia transversal, global, sostenible e inclusiva de construcción de la paz y prevención de los conflictos violentos, España debe ceñirse estrictamente a los principios que constituyen la base sobre la que se asienta la actuación de los actores que conforman y lideran la comunidad de construcción de la paz a escala mundial. Más allá de los principios que hacen referencia directa a la responsabilidad de proteger y de no dañar (*do no harm*, en su versión en inglés), es fundamental tomar en cuenta los "Principios para Ayudar a Prevenir el Conflicto Violento", elaborados por el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE.

Tabla 2: Objetivos de la Estrategia de CP-PC de España

Objetivos generales	Objetivos específicos
A. Convertir a España en un activo constructor de paz	*Internos* 1. Crear una política eficaz y coherente de CP-PC. 2. Aumentar y mejorar las capacidades de España para actividades de CP-PC. 3. Informar y sensibilizar a la sociedad española, en especial a los departamentos y actores no gubernamentales directamente afectados, sobre CP-PC. 4. Coordinar y armonizar esfuerzos de CP-PC dentro de la sociedad española. 5. Crear mecanismos para aumentar la coherencia de la política exterior según las pautas de CP-PC.
	Externos 6. Incorporar a España dentro de la comunidad de CP-PC: desarrollar redes de contacto, intercambio y cooperación con actores involucrados en el tema. 7. Publicitar la presencia internacional de España como constructor de paz, aumentando la difusión sobre la estrategia y los recursos disponibles. 8. Crear sistemas de evaluación y cooperación con posibles beneficiarios de actividades españoles de CP-PC. 9. Contribuir al debate de la comunidad internacional sobre CP-PC.
B. Impulsar la realización de actividades de CP-PC	*Internos* 1. Organizar conferencias, jornadas y otras actividades para fomentar el intercambio de ideas sobre CP-PC. 2. Implementar sistemas de asignación y creación de recursos para CP-PC. 3. Identificar y evaluar recursos para su asignación a posibles proyectos de CP-PC. 4. Implementar reformas dentro de los organismos relacionados con el tema que garanticen un enfoque coherente por todos los actores involucrados dentro de España.
	Externos 5. Identificar y desarrollar un corto y número de proyectos de CP-PC (entendidos como "proyectos piloto"), que permitan un progresivo aprendizaje y que no asuman una carga excesivamente importante. 6. Incorporarse a programas sobre el terreno ya en marcha, liderados por países con mayor experiencia.

En cuanto a proyectos específicos, el DES señala las siguientes actividades de seguridad, desarrollo social y económico, y desarrollo político como aquellas que incorporan un fuerte contenido de CP-PC:

1. Seguridad:

- Desarme, desmovilización y reinserción.
- Desminado humanitario.
- Control de armas pequeñas y ligeras.
- Reforma del sector de seguridad.

2. Desarrollo social y económico:

- Repatriación y reinserción de los refugiados y personas internamente desplazadas.
- Reconstrucción de infraestructuras y de funciones públicas importantes.
- Desarrollo social básico: educación y sanidad.
- Desarrollo del sector privado, creación de empleo y promoción del comercio e inversiones.

3. Desarrollo político:

- Apoyo a autoridades y estructuras políticas y administrativas.
- Fomento de la sociedad abierta.
- Gobernabilidad.
- Derechos Humanos.
- Capacitación en negociación y mediación de conflictos.
- Contención y transformación de crisis.
- Desarrollo de sistemas de alerta temprana y acción temprana.
- Reconciliación.

Más allá de dichos principios, y a fin de guiar y delimitar la rama de posibles intervenciones, se debe partir de las siguientes pautas:

1. *Inclusividad: Reforzar la relación entre los actores de CP-PC y la sociedad de referencia.* La construcción de la paz y la prevención a largo plazo de los conflictos violentos requiere la dedicación permanente de todos los actores implicados en mantener las instituciones y mecanismos de su entorno, evitando que se produzcan procesos de exclusión.
2. *Sostenibilidad (largo plazo): Fortalecer estructuralmente los mecanismos, instituciones y posiciones de los seres humanos.* Cualquier actividad o proyecto de CP-PC debe ser planteado con una perspectiva de largo plazo, procurando incorporarlo en la estrategia general para reforzar la sociedad.
3. *Énfasis no estatal: Centrar el esfuerzo en vincular en el proceso a los diversos actores privados y no gubernamentales, en lugar de dedicarse en exclusiva a fortalecer las capacidades del aparato estatal.* Aunque, obviamente, el Estado tiene un papel central en CP-PC, el interés de las acciones a realizar debe estar en la búsqueda de la coherencia y la consistencia de la estrategia implicando al conjunto de los actores civiles.
4. *Urgencia/Gravedad: Priorizar los proyectos en sociedades frágiles o con estructuras de construcción de paz muy débiles.* Aunque la CP-PC sea siempre un proceso de largo plazo y que está presente en todas las sociedades, la

importancia de los proyectos a realizar está claramente relacionada con las urgencias de aquéllas más proclives al conflicto violento. Las demás, por otro lado, ya suelen contar con mecanismos de CP-PC más sólidos, lo que las hace más resistentes a la ruptura violenta.

5. *Emparejar necesidades con recursos: Evaluar los recursos disponibles en España y buscar proyectos que sean adecuados, además de oportunos.* Para tomar decisiones sobre acciones de CP-PC es importante hacer un balance previo sobre la capacidad propia para llevarlas a cabo, en función de los medios disponibles en cada caso y de la adecuación de éstos a las características específicas de cada situación.
6. *Apuesta por la implicación de los actores locales: Poner el acento en los actores locales, tanto en la decisión del proyecto como en su puesta en marcha***.** Son ellos quienes mejor conocen sus capacidades y, por tanto, sus necesidades. Suelen ser, además, más eficaces y estarán mejor dispuestos a cooperar en la medida en que tengan más protagonismo e influencia sobre las actividades que se realicen en un terreno que conocen mejor que nadie. Asimismo la respuesta comunitaria suele ser más inmediata y con mayor naturalidad frente a actores locales.
7. *Recompensar el éxito: Seleccionar proyectos con actores y sociedades que ya hayan demostrado que son capaces de utilizar los proyectos en una manera sostenible y exitosa***.** Es importante no caer en la trampa de ayudar sólo a los que cosechan un menor éxito, o un fracaso tras otro: aunque la necesidad pueda parecer mayor, la posibilidad de éxito podría ser mucho menor. Además, es asimismo importante transmitir a otras sociedades frágiles que hay casos exitosos y que esas experiencias puedan ser aprovechas por otros.

A modo de conclusión provisional

La Estrategia de Construcción de la Paz y la Prevención de los Conflictos violentos aspira a hacer de España un activo constructor de la paz como señal de identidad de un proyecto de política exterior, de seguridad y de cooperación internacional para el desarrollo. A tal fin, el esfuerzo debe orientarse hacia la exploración de las relaciones entre el desarrollo humano y la seguridad, comprendiendo, como tantas veces lo ha explicitado el actual Secretario General de las Naciones Unidas, que el desarrollo es la primera línea de defensa para la construcción de un sistema de seguridad colectivo que propugne la prevención de los conflictos violentos. Ahora bien, si la seguridad es una precondición para el desarrollo social, político y económico, también el desarrollo global de las personas y comunidades en las que se integran es un prerrequisito para la seguridad.

En cuanto a lo que respecta a España, nuestra propia experiencia histórica, con un positivo balance de transformación con éxito en un país estable y desarrollado, es una excelente base para entender y aplicar estos conceptos, apoyando en otras latitudes el establecimiento y fortalecimiento de sociedades locales pacíficas y prósperas, evitando su recurrencia a procesos de desestabilización, producto de la exclusión social, la profundización de las desigualdades y la pobreza extrema, todos ellos factores ligados con demasiada frecuencia a la violencia.

Y en función de ello, sólo logrará resultados positivos si consigue poner en práctica sus principios de inclusividad —integrando los esfuerzos de actores públicos y privados, nacionales e internacionales— y de sostenibilidad- planificando su acción antes, durante y después del estallido de la violencia. Es fundamental, por otro lado, que todos los beneficiarios de las acciones y actividades de construcción de la paz se vean directamente involucrados e interesados en la creación, fortalecimiento y mantenimiento de un marco social que permita alcanzar formas de resolución pacífica de sus diferencias y controversias.

Se trata, en suma, de una tarea que debe formar parte central no sólo de nuestra política de cooperación para el desarrollo sino de la globalidad de la política exterior y de seguridad. Nos enfrentamos a amenazas globales y sólo cabe responder con mecanismos globales, tanto en el ámbito interno, aunando todas las capacidades sociales, políticas, económicas y militares disponibles- como en el exterior, integrándose en las redes de CP-PC ya existentes y reforzando las capacidades multilaterales de la comunidad internacional. La CP-PC es un referente central para articular respuestas efectivas. Así entendido, para España la construcción de la paz debe ser una seña de identidad en su acción exterior. Queda mucho camino por recorrer a partir de que se logre aprobar finalmente la estrategia sectorial actualmente en debate. No caben más dilaciones. Ni por egoísmo inteligente, en la defensa de nuestros propios intereses, ni por lo que demandan los más básicos principios éticos que nos definen, podría justificarse una dejación de responsabilidades en un asunto que nos atañe tan de cerca.

PAZ Y REHABILITACIÓN POSBÉLICA EN ANGOLA: OPORTUNIDADES Y RIESGOS DE UN PROCESO ATÍPICO[1]

KARLOS PÉREZ DE ARMIÑO*

RESUMEN

Este artículo analiza el actual contexto de rehabilitación posbélica en que vive Angola, tras la conclusión de la guerra civil en 2002. El artículo destaca tanto las ventanas de oportunidad como los numerosos desafíos existentes en el país para construir una paz estable, un sistema político inclusivo y un modelo de desarrollo humano para la mayoría. Se estima que la perpetuación de grandes desequilibrios socioeconómicos y la insatisfactoria evolución política de estos últimos años amenazan el logro de una reconciliación efectiva y pueden causar en el futuro tensiones y nuevas formas de conflicto.

ABSTRACT

This paper analyses the current post-war rehabilitation context of Angola, after the end of its civil war in 2002. The paper emphasizes both the windows of opportunities and the many challenges and threats existing in regard to the goal of building a sustainable peace, an inclusive political system and a human development model for the majority of the population. As a conclusion, it is predicted that continuing of serious socio-economic inequalities and the unsatisfactory political evolution over these last years threaten the chances of an effective reconciliation and could cause further tension and conflict in the future.

1. Los contenidos de este artículo se derivan de la realización del proyecto de investigación titulado *Seguridad humana, desarrollo humano y gobernabilidad como claves de los procesos de reconciliación y rehabilitación posbélicas*, financiado por la Universidad del País Vasco. Ref: 1/UPV 00111.323-H-15866/2004. Igualmente, son resultado del trabajo de campo realizado por el autor en Angola durante los veranos de 2001 y 2004. El autor agradece la colaboración prestada por las múltiples personas y organizaciones que fueron entrevistadas o proporcionaron apoyo en dichas visitas.

* Profesor Titular de Relaciones Internacionales. Universidad del País Vasco-Euskal Herriko Unibertsitatea. Investigador de HEGOA-Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional.

RÉSUMÉ

Cet article analyse l'actuel contexte de réadaptation post-guerre dans lequel vit l'Angola, après la fin de la guerre civile en 2002. L'article souligne les opportunités et les nombreux défis existants dans le pays pour construire une paix stable, un système politique inclusif et un modèle de développement humain pour la majorité de la population. On estime que la perpétuation de grands déséquilibres socio-économiques et l'évolution politique peu satisfaisante de ces dernières années menacent la réalisation d'une réconciliation effective et peuvent causer dans le futur des tensions et de nouvelles formes de conflit.

Introducción

Tras varias décadas de guerras, Angola vive desde 2002 en un contexto de paz y reconstrucción posbélica. Se trata de un escenario complejo, en gran medida porque el final de la guerra ha permitido retomar, aunque de forma poco satisfactoria, cuatro procesos de transición iniciados a comienzos de los años 90 y que el resurgimiento de las hostilidades (entre 1992-1994 y, después, a partir de 1998) frenó y distorsionó. Esos procesos de transición son los siguientes: de la guerra a la paz y la reconciliación; de la emergencia humanitaria a la rehabilitación y el desarrollo; de un gobierno autoritario hacia una democracia pluralista; y de una economía centralizada a otra de libre mercado (Munslow, 1999:552). Cada uno de estos cuatro procesos de cambio que afronta el país, y que han recibido un nuevo impulso desde el final de la guerra, supone en sí mismo un gran desafío y una fuente de incertidumbres.

El fin de las hostilidades, sin lugar a dudas, conllevó algunas mejoras evidentes de forma inmediata, por ejemplo en materia de comunicaciones y de acceso a lugares antes aislados. Sin embargo, conforme pasa el tiempo, los "dividendos de la paz", o las mejoras socioeconómicas que se esperaba que llegaran con ésta, se están revelando decepcionantes por su lentitud e insuficiencia (Ferreira, 2005). Además, los procesos de pacificación y reconstrucción se ven amenazados por diversos focos de riesgo y tensión, debido a factores como: una pobreza extendida y una falta generalizada de acceso a los servicios sociales básicos; la persistencia aún de contextos de emergencia humanitaria en diferentes lugares; unos enormes y crecientes desequilibrios socioeconómicos; y las grandes perversiones del sistema político de gobernabilidad.

En efecto, Angola se encuentra en un momento crucial de su historia, en el que deben redefinirse su modelo de desarrollo y su modelo político. Lamentablemente, diferentes desequilibrios estructurales, tendencias y actitudes hacen pensar que no se avanza hacia un desarrollo humano equitativo que garantice un mínimo bienestar de todos los angoleños, y tampoco (al menos con paso firme y claro) hacia un sistema político democrático e integrador de las diferentes sensibilidades ideológicas, étnicas y territoriales.

Dadas las especificidades del país, en particular su gran riqueza petrolífera, en pocos lugares como en éste es tan evidente la interrelación existente entre los problemas políticos de mala gobernación (corrupción, falta de transparencia, gestión del poder al servicio del enriquecimiento de la elite y no de las necesidades sociales, etc.) y la falta de avances hacia un desarrollo humano para todos.

Por otro lado, es importante subrayar la importancia que tanto el país como el proceso que está viviendo ahora encierran para el futuro del África Subshariana en su conjunto. En efecto, Angola, con abundante petróleo entre otros recursos naturales y su poderoso ejército, tiene el potencial para convertirse en una de las principales potencias económicas, políticas y militares del continente, que además ha cobrado ya una apreciable importancia geopolítica, especialmente para los EE.UU. De este modo, el proceso de reconstrucción y consolidación de la paz que vive será influyente allende de sus fronteras.

Cronología de los principales acontecimientos

1957	Comienzo de la guerra de independencia (hasta 1975)
1975, junio	Comienzo de la guerra civil
1975, noviembre	Independencia de Portugal
1989	Ingreso en el Banco Mundial y el FMI
1991, mayo	Acuerdos de Bicesse y fin de la guerra del Mato
1992, septiembre	Últimas elecciones y comienzo de la guerra de las ciudades (hasta 1994)
1994, noviembre	Protocolo de Paz de Lusaka
1995, septiembre	Conferencia de Donantes de Bruselas
1998, diciembre	Reapertura plena de la última guerra (hasta 2001)
1999, febrero	Fin del mandato de Misión de Observación de la ONU
1999, octubre	Caída de Bailundo y Andulo, principales plazas de UNITA
2000, febrero	Publicación del informe Fowler sobre fortalecimiento de sanciones de la ONU contra UNITA
2002, febrero	Muerte de Savimbi
2002, abril	Memorando de Entendimiento de Luena
2002, agosto	Disolución de las Fuerzas Militares de UNITA.

Así pues, el principal objetivo de este artículo es analizar los principales desafíos y dificultades del país en este período crítico de su historia, así como también las ventanas de oportunidad de las que dispone para que el proceso de rehabilitación posbélica prospere y genere un escenario de paz estable y desarrollo humano para todos. Para ello, comenzaremos realizando un breve recorrido histórico, observando algunas de las claves de los conflictos que han asolado al país. A continuación, valoraremos el grave impacto que la guerra tuvo, para esbozar después la situación que el país afronta actualmente en diferentes ámbitos. En particular, analizaremos diversos problemas y desequilibrios que parecen estar lastrando los procesos de reconciliación y reconstrucción.

Las guerras de Angola

Angola ha vivido en conflicto armado casi continuado durante más de cuatro décadas. En realidad, se ha tratado de una sucesión de cuatro guerras con características propias: a) la guerra de la independencia (1957-1975); b) la guerra del *mato* (bosque) (1975-1991); c) la guerra de las ciudades (1992-1994); y d) la última guerra (1998-2002).

La primera de ellas comenzó a finales de los años 50 con el objetivo de arrancar la independencia a Portugal. Fue librada por tres organizaciones nacionalistas enfrentadas entre sí, que disponían de sus propias bases étnico-regionales: el MPLA (Movimiento Popular de Liberación de Angola), el FNLA (Frente Nacional de Liberación de Angola) y la UNITA (Unión Nacional para la Independencia Total de Angola).

La independencia tuvo lugar de modo caótico, con un precipitado abandono de las autoridades y colonos portugueses sin traspasar el poder a nadie. De este modo, las tres organizaciones iniciaron una lucha por el poder. El MPLA logró el control de Luanda con el apoyo de miles de soldados cubanos y material militar soviético, proclamando la República Popular de Angola. Por su parte, la UNITA y el FNLA declararon la independencia de la República Democrática de Angola, con sede en Huambo. Aunque el FNLA pronto se disolvió, la UNITA continuó su guerra con el MPLA gracias al apoyo de Sudáfrica y los EE.UU. Se conformó así un conflicto característico de la Guerra Fría, con un contendiente aliado del bloque socialista y otro del capitalista.

Algunos autores interpretan que el conflicto comenzó precisamente motivado por este factor externo, la división bipolar de la Guerra Fría, y concretamente

debido a la opción que tomó EE.UU. de organizar una guerra contra el Gobierno del MPLA, el cual tuvo así que reclamar apoyo cubano y soviético. Otros, sin embargo, entienden que el factor inicial fue la división interna entre diferentes organizaciones nacionalistas, y que la conformación de alianzas internacionales fue posterior. El asunto es relevante, pues determina la naturaleza del conflicto y sus posibilidades de solución. En todo caso, como destaca Messiant (2004), una característica del conflicto en Angola ha sido el papel crucial desempeñado en él por los intereses estratégicos extranjeros, tanto regionales como internacionales, lo que ayuda a explicar su ferocidad.

A finales de los años 80, el país inició algunas reformas de cierta liberalización de la economía, integrándose en 1989 en el FMI y el Banco Mundial. La conclusión de la Guerra Fría facilitó que en 1991 se llevaran a cabo varias reformas políticas aperturistas (instauración de un sistema pluripartidista, legalización de asociaciones y medios de comunicación independientes, etc.), los Acuerdos de Paz de Bicesse, supervisados por una operación de paz de la ONU, y, finalmente, las elecciones de 1992.

Tras su derrota en las urnas, la UNITA rechazó inmediatamente los resultados y dio inicio a la "guerra de las ciudades", caracterizada por el sitio y bombardeo de éstas por esa organización. La reapertura del conflicto dio lugar a una nueva crisis humanitaria, una nueva oleada de desplazados internos (sobre todo hacia la capital) y la destrucción de gran parte de las infraestructuras. Pero también tuvo consecuencias en el plano político: a partir aproximadamente de 1993, los EE.UU. dejaron de sostener a la UNITA, pasando a legitimar y apoyar al Gobierno del MPLA, como hicieron también las Naciones Unidas y otros Gobiernos. El Gobierno, no en vano, controlaba los pozos de petróleo en la costa. La UNITA, por su parte, se financiaba con la explotación de diamantes en provincias del interior.

En 1994 se firmaron los Acuerdos de Paz de Lusaka, y desde entonces hasta la actualidad ha existido un Gobierno de Unidad Nacional con la participación de algunos ministros de la UNITA. Aunque las Naciones Unidas fueron incapaces de hacer cumplir lo pactado a las partes, en especial a la UNITA. Después de cuatro años de cierta paz, cargada de incumplimientos y tensiones, la guerra estalló de nuevo en diciembre de 1998. En esta cuarta guerra, la UNITA logró al principio un importante control territorial, pero pronto inició un proceso de debilitamiento económico, geopolítico y militar, debido a dos factores. Por un lado, la pérdida de sus principales apoyos internacionales y las sanciones que el Consejo de Seguridad le impuso desde 1998, como la que prohibía la comercialización de los diamantes de las zonas que controlaba, lo que redujo su principal vía de financiación, o la prohibición para venderle

armas. Por otro, la progresiva ventaja lograda por el ejército, que conquistó en 1999 las principales bases territoriales tradicionales de la UNITA así como, progresivamente, las zonas diamantíferas. Desde ese año, de una guerra convencional entre ejércitos que controlaban partes del territorio se pasó a una guerra de guerrillas, con prácticas cada vez más destructivas, crueles y lesivas para la población. El resultado fue una nueva crisis humanitaria y el incremento del número de desplazados a unos cuatro millones.

Se han dado diferentes interpretaciones sobre las razones por las que el conflicto armado perduró en Angola, una vez concluida ya la confrontación ideológica de la Guerra Fría. Entre ellas se mencionan las rivalidades entre grupos étnico-territoriales, los sentimientos de agravio y discriminación de algunos de éstos, e incluso la animadversión personal entre el presidente Dos Santos y el líder de la UNITA, Savimbi. Sin embargo, las dos interpretaciones con más peso se centran, por un lado, en la lucha por el control de los recursos naturales del país; así como, por otro lado, como argumenta Hodges (2001:169, 173), en la justificación que el contexto de guerra proporcionaba para congelar la apertura democratizadora iniciada a comienzos de los 90 y preservar los intereses y el acelerado enriquecimiento de la elite en el poder, gracias a la represión, el clientelismo, la opacidad y la corrupción.

A pesar de la creciente carencia de medios de la UNITA, a principios de esta década muchos observadores pensaban que, debido a su alta disciplina, su conocimiento del terreno y su pericia como guerrilla rural, era casi imposible una victoria militar del ejército. Además, desde la sociedad civil y las iglesias se apostaba por la negociación entre las partes como única vía para una paz duradera e integradora. Sin embargo, la opción perseguida por el Gobierno no fue esa, sino la de alcanzar una victoria militar[2].

Pero el fin de la guerra llegó de forma muy diferente a lo que la mayoría esperaba, con la muerte de Savimbi, el 22 de febrero de 2002, en la provincia de Moxico a manos del ejército. Inmediatamente se iniciaron negociaciones entre los jefes militares de ambos lados (ni siquiera el liderazgo político de UNITA fue invitado), para retomar las disposiciones del antiguo Protocolo de Lusaka de 1994. Tales negociaciones se realizaron a puerta cerrada, por la negativa del Gobierno a que asistieran otros actores (otros partidos, medios de comunicación, Iglesias, organizaciones de la sociedad civil, Naciones Unidas o los países de la troika que habían velado por el acuerdo de Lusaka). Por ello,

2. Como subraya Messiant (2004), la comunidad internacional “real”, compuesta por las grandes potencias y las multinacionales, hacía tiempo que había apostado no sólo por el gobierno, sino también, de forma tácita, por la opción militar y por el abandono de todo intento de negociación.

diversas voces expresaron su sospecha de que lo que se presentó como un acuerdo de paz conciliatorio fuera en realidad la rendición militar de una UNITA rehén del Gobierno. El enfoque adoptado consistió en abordar las cuestiones militares, dejando las políticas para más adelante[3]. A la UNITA se le concedieron una serie de puestos en embajadas y gobiernos provinciales. Además, según fuentes no oficiales, a los líderes de esa organización y sus empresas también parece habérseles concedido el control de cinco zonas diamantíferas[4].

Finalmente, la paz se firmó el 4 de abril de 2002 entre los dos ejércitos, mediante el Memorando de Entendimiento de Luena, que formalmente es un suplemento al Protocolo de Lusaka de 1994. El Memorando establece: a) la aprobación de una ley de amnistía para todos los crímenes cometidos durante el conflicto, que fue inmediatamente proclamada; b) la integración de 5.047 excombatientes de UNITA en las Fuerzas Armadas de Angola y en la policía nacional; y c) la desmovilización de las demás Fuerzas Militares de UNITA (FMU), de forma que el 2 de agosto de 2002 las FMU dejaron de existir. En otro compromiso aparte, el Gobierno aceptó también la desmovilización, a medio plazo, de 33.000 miembros de las Fuerzas Armadas.

El fin de la guerra llegó cuando la situación estaba madura para la victoria del Gobierno, por cuanto el contexto geopolítico le era ya totalmente propicio y la UNITA había perdido sus principales apoyos (EE.UU., R. D. del Congo, etc.). El fin del conflicto, en definitiva, ha representado la victoria del Gobierno, el incremento del poder de éste y de las elites sociales que le sustentan, así como el fracaso de las propuestas de una paz consensuada y resultante de afrontar los problemas de fondo del país (modelo político, desequilibrios etno-regionales, etc.). Por el contrario, tales problemas no se han discutido y la sociedad civil ha sido de nuevo excluida del proceso de paz. Esta forma de conseguir la paz, sin un acuerdo fruto de un proceso de negociación (como ocurrió por ejemplo en Mozambique), está condicionando fuertemente la orientación del actual proceso de rehabilitación del país (Meijer, 2004).

Por otro lado, cabe recordar que el citado acuerdo de paz de Luena no afecta a otra duradera guerra, la que se libra en Cabinda entre el ejército y el FLEC (Frente de Liberación del Enclave de Cabinda) y otras organizaciones locales, que luchan desde hace tres décadas por la independencia de este pequeño

3. Un interesante análisis sobre el proceso conducente al Memorando de Luena y las características de éste puede verse en Griffiths (2004).

4. *AfricaMonitor Intelligence*, nº 10, 13 de abril de 2005, citado en Ferreira (2005:518).

enclave costero situado entre los dos Congos, muy rico en petróleo y separado geográficamente del resto del país[5].

Las secuelas de la guerra: crisis, destrucción y polarización social

La guerra de Angola ha sido una de las más crueles y devastadoras de las últimas décadas, tanto en términos humanitarios como socioeconómicos. Se estima que causó la muerte de más de un millón de personas (más del 10% de la población), generó una enorme destrucción en todos los órdenes, agudizó diversos desequilibrios estructurales (económicos, demográficos, territoriales, etc.) y provocó un grave deterioro del bienestar de la mayoría de la población.

Comencemos por el impacto económico. Con la excepción de un único sector en auge, el petrolífero, y, en parte, del diamantífero, la economía del país prácticamente se colapsó durante la guerra. Esto fue resultado de factores como el desplazamiento masivo de población, la inaccesibilidad de una amplia parte del territorio (sólo la capital, la costa y la mayoría de las ciudades estaban efectivamente controladas por el Estado), así como la destrucción y minado de gran parte de las infraestructuras físicas. No en vano, Angola es uno de los países que más minas alberga (6 o 7 millones, según el Gobierno y la ONU), las cuales han generado un pernicioso impacto humano (unos 80.000 lisiados) y económico (dificultan la agricultura y la ganadería, el transporte y otras actividades).

Todas estas circunstancias provocaron una parálisis de la agricultura (salvo la de subsistencia familiar), de la escasa actividad industrial, de la minería (salvo la extracción artesanal de diamantes, durante largo tiempo controlada por la UNITA), así como del comercio campo-ciudad. Como resultado, al concluir la guerra en 2002, el país apenas tenía capacidad para producir otra cosa que petróleo y diamantes, debiéndose importar prácticamente todo lo demás.

La agricultura, floreciente en la época colonial, se ha visto gravemente mermada y reducida a prácticas de subsistencia familiar, como consecuencia de diversos problemas: las dificultades de acceso a la tierra por las minas antipersona o la inseguridad, la pérdida de insumos (ganado, herramientas, semillas),

5. El 12 de julio de 2006, el Foro Cabindés para el Diálogo firmó un acuerdo de paz con el Gobierno angoleño contemplando diversas medidas (un estatus especial para la provincia, desmilitarización de la misma, desmovilización y reintegración de combatientes, etc.), pero no ha sido avalado por el FLEC y otras organizaciones.

los desplazamientos masivos de población hacia las ciudades, la falta de atención por el Estado, la destrucción de las infraestructuras, la quiebra de los servicios básicos en las zonas rurales, etc. Como consecuencia, apenas genera excedentes alimentarios para exportarlos a las ciudades. A principios de esta década, el país sólo cubría la mitad de sus necesidades de cereal.

Destruidos o paralizados casi todos los demás sectores, el petrolífero ha adquirido un peso desproporcionado en la economía y en los ingresos del Estado, suponiendo un 80% de los mismos y un 90% de las exportaciones. Con una producción de 1,4 millones de barriles diarios en 2005 (que aumentarán a 2,5 millones en 2015), Angola es el segundo mayor productor de África y el octavo mayor proveedor de EE.UU., al cual exporta el 40% de su producción (un 30% destinada a China). El aumento de la producción en la última década, acompañado de la escalada de los precios internacionales, hace que el Estado angoleño sea uno de los que cuenta con mayores ganancias fiscales y de divisas en África. No obstante, como ocurre en otros países, el modelo de desarrollo basado en el petróleo se caracteriza por grandes distorsiones y desigualdades: es un sector geográficamente concentrado en la costa norte del país, constituye una economía de enclave desconectada del resto de la economía, apenas proporciona empleo a unos 10.000 angoleños y, además, favorece la corrupción del poder[6]. No en vano, como dice Munslow (1999:551), "el petróleo y los diamantes son los pilares gemelos de la riqueza del país y las razones de su pobreza".

En efecto, el segundo sector más lucrativo es el de la producción de diamantes, en la que ocupa el cuarto puesto mundial, que aporta aproximadamente el 9% del valor de las exportaciones (1.100 millones de dólares ya en 2000). Dado que gran parte de la explotación y exportación ha venido siendo realizada ilegalmente, los beneficios para el Estado han sido limitados, pero en los últimos años éste ha ganado un mayor control sobre estas actividades[7].

En cualquier caso, como es lógico después de una guerra, la economía del país viene mostrando un apreciable crecimiento. En 2004, por ejemplo, el PNB creció en un 11,7%. Por su parte, el PIB per cápita en 2003 fue de 2.344 dólares, sensiblemente superior al de otros países de la región, y el doble por ejemplo de los 1.117 dólares de Mozambique (PNUD, 2005:246).

6. Un lúcido análisis de la "maldición" (*curse*) que los diamantes y, sobre todo, el petróleo representan para Angola en diferentes planos (modelo socioeconómico, sistema político, papel de los actores externos, etc.), puede verse en Hodges (2001) y Hodges (2004). Sobre el impacto pernicioso del sector petrolífero en cuanto a la falta de transparencia y rendición de cuentas del gobierno, véase Human Rights Watch (2004a).

7. Sobre la importancia del sector diamantífero puede verse Gordon (2004).

Ahora bien, a pesar de dicho crecimiento, de los cada vez mayores ingresos del Estado y del enorme potencial económico del país, lo cierto es que Angola es uno de los países con peores tasas de bienestar y mayores niveles de vulnerabilidad del mundo. No en vano, en el año 2003 ocupaba el puesto 160, de un total de 177, en la clasificación del Índice de Desarrollo Humano del PNUD (PNUD, 2005:246). Asimismo, es uno de los países con mayores niveles de pobreza, tanto urbana como rural. Según el Gobierno, en 2001 un 68% de la población vivía en situación de pobreza y un 28% en pobreza extrema. Ahora bien, la pobreza era mucho más profunda en las áreas rurales, donde el 94% de las familias la sufre, frente a un 57% de las urbanas. Una gran parte de las familias que permanecieron en zonas rurales durante la guerra retrocedió a una economía de casi subsistencia, con muy pocos vínculos comerciales con las ciudades y con el resto de la economía. Por su parte, la pobreza urbana está vinculada, sobre todo, a las sucesivas oleadas de desplazados internos por la guerra que se hacinaron en los *musseques*, arrabales de las ciudades en pésimas condiciones de habitabilidad, donde el desempleo alcanza entre el 35 y el 45% y las personas malviven con una precaria economía informal.[8] Es interesante constatar que, pese a lo que se suponía, acabada la guerra los habitantes de los *musseques* no están retornando al medio rural. En consecuencia, la miseria urbana será un problema duradero, circunstancia que debe tener en cuenta toda estrategia orientada al desarrollo humano del país.

Las altas tasas de pobreza del país son resultado de la superposición de numerosos factores asociados a la guerra, como la destrucción y paralización de la economía, el éxodo de las zonas rurales inseguras y el colapso de los servicios sociales básicos (por el conflicto, la liberalización de la economía, la privatización de los mismos, etc.). Pero también es fruto de factores relativos a la gobernabilidad, como es el sistema político opaco y corrupto, la consolidación de una elite depredadora que acapara poder y riqueza, y la falta de responsabilidad y voluntad política del Gobierno para con las necesidades básicas de la mayoría. Prueba de ello es que el Estado apenas ha puesto en marcha programas concretos de lucha contra la pobreza (programas de empleo intensivo, redes de asistencia a los más vulnerables, etc.), como sí han hecho en otros países africanos. En febrero de 2004, el Gobierno aprobó su *Estratégia de Combate á Pobreza* para satisfacer las demandas del Banco Mundial y sin haber consultado a las organizaciones sociales, pero a este documento no le ha seguido un plan de implementación concreto y pragmático.

8. Las cifras referidas a las tasas de pobreza en Angola, así como a otras muchas dimensiones del bienestar (educación, salud, etc.), son dispares e imprecisas. En cualquier caso, una de las mejores compilaciones de información y análisis en la materia es el informe realizado en 2002 por el United Nations System in Angola.

Así pues, la mayoría de la población pobre carece de protección del Estado y la obtiene en escasa medida de las agencias de ayuda. Ha tenido que afrontar la situación por su cuenta, mediante sus propias estrategias de supervivencia y afrontamiento de la crisis (desde el uso de productos silvestres hasta el hurto de agua de canalizaciones públicas, pasando por el trueque o la prostitución). Todo ello a pesar de que la guerra, los desplazamientos de población y la urbanización han debilitado los mecanismos tradicionales de solidaridad comunitaria y apoyo mutuo.

Como decíamos, la penuria generalizada no es imputable sólo a la guerra, sino también al modelo económico y político del país. Una prueba reveladora de ello es que, además de que la pobreza es enorme, las diferencias sociales están creciendo rápidamente. El "índice Gini", un indicador que mide la desigualdad social, ha aumentado, por ejemplo, del 0,45 en 1994-95 a un 0,51 en 2000-2001. Entre 1995 y 1998, la riqueza del 10% más rico de la población aumentó un 44%, mientras que la del 10% más pobre disminuyó un 59% (United Nations System, 2002:54-55). Significativamente, Angola tiene el nivel más alto de desigualdad entre los países productores de gas y petróleo.

En efecto, una reducida elite dirigente ligada al MPLA, que sustituyó a los portugueses tras la independencia, ha experimentado un fuerte enriquecimiento desde la implantación de la economía de mercado a partir de 1985, gracias a que su poder político y control de la administración les ha proporcionado un acceso privilegiado a los recursos, que han acaparado por diferentes mecanismos corruptos y semi-fraudulentos. Como señala Hodges (2001:171), la renta del petróleo se usa fundamentalmente para el enriquecimiento de la elite y para financiar los medios de ésta para mantenerse en el poder, basados en el clientelismo y los cuerpos de seguridad, en lugar de promover el desarrollo socioeconómico[9].

La persistencia de la inseguridad alimentaria es otra manifestación de la vulnerabilidad de la población. Aunque la situación nutricional ha mejorado paulatinamente desde la finalización de la guerra, en la actualidad todavía hay bolsas de población padeciendo hambruna y, sobre todo, un apreciable porcentaje de población sufre inseguridad alimentaria crónica. En el conjunto de Angola, en 2003 el 31% de los niños menores de cinco años tenían un peso inferior a la media para su edad, lo que refleja una situación de malnutrición.

9. Un conocido informe de Global Witness (2002), titulado *All the Presidents' Men*, aportó evidencias de que el caos derivado de la guerra fue aprovechado por las elites angoleñas y sus socios extranjeros para apropiarse fraudulentamente de los beneficios del petróleo.

Por su parte, la situación de crisis humanitaria que asoló a gran parte del país durante la guerra ha ido superándose paulatinamente tras la conclusión de ésta. No obstante, informes recientes alertan de que todavía hoy existen poblaciones en situación de emergencia en diferentes zonas del país.

En cuanto a la salud pública, Angola sufre unas pésimas condiciones incluso para los parámetros africanos. Las principales enfermedades son las propias también de otros países de la zona, como las infecciones diarreicas, el VIH-Sida y, sobre todo, la malaria. Resulta significativo, por ejemplo, que tenga una de las tasas de esperanza de vida más bajas del continente, situada en 40,8 años en 2003 (42,3 las mujeres y 39,3 los hombres). Igualmente, tiene la segunda mayor tasa de mortalidad infantil del mundo: 260 de cada 1000 nacidos vivos morían antes de los 5 años en 2003 (tasa que parece haber bajado a 250 en 2005). Entre los principales causantes de esta situación de alta morbilidad cabe citar la malnutrición; la insalubridad y falta de higiene, especialmente en zonas periurbanas; la falta de acceso al agua potable, pues sólo un 50% de la población tenía acceso sostenible a fuentes de agua mejoradas en 2002 (PNUD, 2005:253); los bajos niveles de inmunización, en algunos casos inferiores a los de otros países africanos; el colapso de los servicios públicos de salud; la falta de asistencia de recursos entre la población para costear la asistencia y los medicamentos, progresivamente privatizados desde principios de los años 90; y el desplazamiento de la población durante y tras la guerra (que está contribuyendo a la creciente incidencia del sida).

En términos generales, las zonas del país con una situación más calamitosa (con mayor pobreza e inseguridad alimentaria) son sobre todo aquellas a las que han retornado los refugiados y desplazados, que son además las que se vieron más afectadas por la guerra. Son áreas con vías de comunicación en gran parte destruidas, con minas antipersona, servicios básicos casi inexistentes, escasa presencia de la administración del Estado y un difícil acceso para la ayuda internacional.

Los ínfimos niveles de bienestar que afronta gran parte de la población se explican, en gran medida, por las enormes deficiencias y casi abandono que caracterizan a los servicios sociales básicos. Las políticas sociales del Estado se fueron debilitando a lo largo del tiempo, debido a la guerra, los programas de ajuste estructural, y la transición a una economía de mercado, pero también debido al creciente alejamiento entre la elite gobernante y el resto de la población. Así, el gasto para servicios básicos viene representando un porcentaje muy reducido del presupuesto nacional,

sensiblemente menor que en otros países africanos, debido a que la prioridad ha sido el gasto militar[10].

El problema no radica fundamentalmente en la falta de recursos, dado que, gracias al petróleo, el Gobierno angoleño dispone de más ingresos que otros muchos ejecutivos del continente. Estriba más bien en la falta de voluntad política para priorizar y universalizar a toda la población los servicios sociales básicos. De hecho, el Gobierno dejó de proveer gran parte de éstos, dejándolos en manos de ONG, iglesias y otros actores privados.

Por otro lado, cabe destacar algunos grupos sociales particularmente vulnerables, como son los refugiados retornados, los desplazados internos y los soldados de UNITA desmovilizados.

En el año 2005, el proceso de retorno de los refugiados en países vecinos se consideraba casi terminado, pues para octubre habían regresado 333.000 de un total estimado en 450.000. Lo mismo cabe decir de los desplazados internos, unos cuatro millones (30% de la población), ya que para marzo de ese año casi todos habían retornado a sus lugares de origen, se habían asentado en otros lugares o habían decidido quedarse en el lugar donde en su día se instalaron. Ahora bien, aunque el retorno esté concluido, la reintegración socioeconómica de unos y otros está viéndose dificultada por múltiples problemas, como son: las dificultades de convivencia en comunidades fracturadas por la guerra (debidas a animadversiones políticas o a disputas por el acceso a la tierra); la falta de empleo, tierra, infraestructuras y servicios básicos; y la carencia de documentos de identidad que acrediten su ciudadanía (lo que les priva de derechos y propicia abusos y violencia por parte de militares y policías). Tanto en un caso como en otro, la ayuda prestada por el Gobierno al retorno y la reintegración ha sido escasa.

Los desmovilizados de la UNITA representan unos 92.000 soldados (junto a entre 286.000 y 400.000 familiares), un volumen superior al esperado y que desbordó la capacidad de respuesta del Gobierno, a pesar de lo cual éste se hizo responsable del proceso y rechazó que las Naciones Unidas tuvieran un papel formal en él, como ha ocurrido en otros países. El Gobierno ha gestionado deficientemente el proceso de desmovilización: sus programas de ayuda han sido lentos e insuficientes, con lo que los afectados se han visto sometidos, tanto en los campos de desmovilización como después, a unas condiciones alimentarias

10. Durante los años 90, los gastos sociales representaron entre el 9 y el 22 por ciento del gasto del Gobierno. El gasto público en educación supuso el 2,8% del PIB (en 2000-2002), el de salud el 2,1% (en 2002), y el gasto militar el 4,7% (en 2003).

y sanitarias penosas. Su proceso de reintegración afronta las dificultades ya mencionadas para los refugiados y desplazados retornados, con el agravante de la hostilidad que han encontrado en muchas ocasiones por las poblaciones de los lugares donde se han asentado, habiéndose registrado diferentes episodios de violencia contra ellos[11].

Además de los colectivos citados, existen otros sectores particularmente vulnerables en el actual contexto de rehabilitación de Angola. Uno de ellos es el de las mujeres, cuya vulnerabilidad socioeconómica se ha visto incrementada por la guerra y el desplazamiento, la fragmentación de comunidades y familias, y el deterioro de los ingresos y de los servicios públicos (Ducados, 2004). Otro sector muy vulnerable es el de los niños y adolescentes, un colectivo muy numeroso dada la estructura demográfica del país. Por su dependencia socioeconómica y su vulnerabilidad fisiológica, los niños constituyen un grupo de riesgo al que golpean con especial virulencia la pobreza, la enfermedad o la malnutrición. En 2005, el 44% de los niños menores de diez años no estaban escolarizados. Los adolescentes, por su parte, representan un 18% de la población y son objeto de muchos problemas propios tanto de los niños como de los adultos: unos bajos niveles de escolarización y formación, la falta de perspectivas de empleo, la marginalidad y la delincuencia como medio de vida, el riesgo de contracción del VIH-Sida, etc. Las dificultades de los adolescentes y los jóvenes, y la frustración de sus perspectivas de futuro ante la lentitud de las mejoras socioeconómicas, podrían generar un peligroso caldo de cultivo de tensiones sociales (United Nations System, 2002:60-62).

Oportunidades para la democracia y el desarrollo

Como decíamos, en este período crítico para el futuro del país cabe apreciar la existencia de numerosas amenazas, así como de algunas oportunidades, para la construcción de un sistema democrático e integrador, y de un modelo de desarrollo humano más equitativo. Entre tales oportunidades, podríamos destacar las siguientes:

a) La desmilitarización de UNITA y su papel como oposición

El abandono de las armas y la conversión de UNITA en una fuerza política exclusivamente civil, por primera vez desde la independencia, marca un camino de no retorno en cuanto a la superación de la guerra. Aunque resultó dividida

11. Sobre las dificultades a la reintegración de refugiados retornados, desplazados y desmovilizados, véase Human Rights Watch (2005).

entre su línea militar, su representación en el extranjero y la llamada Unita Renovada (representada en el parlamento desde 1992), parece haberse reunificado bajo un liderazgo único. A pesar de su debilidad actual, podría actuar como catalizador de diferentes fuerzas de oposición al Gobierno, con efectos estimulantes para la democracia.

b) El crecimiento de la sociedad civil

Uno de los principales motivos de esperanza de cara al avance de la democracia y el desarrollo humano es el reciente auge de la sociedad civil independiente. Impedida históricamente por el autoritarismo, la represión y la cultura del miedo, comenzó a surgir con las reformas democratizadoras de 1991, especialmente con la aprobación ese año de la Ley de Asociaciones, y se desarrolló particularmente a partir de la reanudación de la guerra en 1998. Desde ese año, diferentes iniciativas sociales fueron conformando un movimiento a favor de una paz dialogada e integradora, en contraposición a la opción gubernamental de una victoria militar (Comerford, 2004). Aprovechando el escaso margen de actuación pública existente, la sociedad civil ha ido creciendo en cuanto al número de organizaciones sociales, muchas amparadas por la Iglesia Católica, así como a su capacidad, visión del contexto, coordinación mutua en redes y vínculos con el exterior. Ciertamente, es todavía débil, depende de la ayuda exterior y sigue limitada a la capital y algunas pocas ciudades, pero va cobrando fuerza como un actor decisivo para alentar reformas aperturistas y políticas favorables al desarrollo humano y a los derechos humanos. Así, destaca su trabajo en campos como el del acceso a la tierra, los derechos humanos, la educación cívica o la gobernabilidad.

c) La existencia de algunos medios de comunicación independientes

A partir de las reformas de 1991 se crearon algunos medios de comunicación independientes, que subsisten frente al control gubernamental de los medios públicos, aunque con serias dificultades: su libertad de expresión es limitada[12], prácticamente sólo tienen presencia en Luanda y otras pocas ciudades, y, salvo la emisora Radio Ecclesia, sólo llegan a una minoría de la población. En cualquier caso, tales medios, en especial esa emisora, han contribuido decisivamente a generar debate político y social, expresando voces críticas con el poder en alianza con organizaciones de la sociedad civil. Son por ello uno de los actores que más están contribuyendo a la ampliación del marco de libertades, la apertura política y la creación de una conciencia ciudadana.

12. Las limitaciones a la libertad de expresión y las implicaciones que esto tiene de cara a la democratización del país son analizadas en Human Rights Watch (2004b).

d) El incipiente proceso de descentralización político-administrativo

La Ley de Revisión Constitucional de 1992 contempla dos pasos que aún no se han materializado: la celebración de elecciones para nombrar autoridades locales y la aprobación de una ley sobre gobiernos locales. Sí se ha aprobado, sin embargo, un Plan Estratégico de Desconcentración y Descentralización Administrativa, que prevé la transferencia de competencias administrativas del Estado a los poderes locales. Algunas de tales competencias ya han sido transferidas a los gobiernos provinciales, aunque tanto éstos como los municipales y comunales siguen siendo dirigidos por funcionarios nombrados desde arriba, no por los ciudadanos. En suma, cabe suponer que la descentralización y las elecciones locales serán una de las principales líneas de reforma política, con varias consecuencias potencialmente positivas: mayor respeto a la diversidad del país, incremento del espacio para la participación política, movilización de recursos locales para el desarrollo, etc[13].

e) La previsible celebración de las elecciones legislativas y presidenciales

Una vez acabada la guerra, la legitimidad del sistema político requiere la celebración de nuevas elecciones legislativas y presidenciales, dado que las últimas se realizaron en 1992, y que deberían ser un hito en el camino a la democracia y la reconciliación. Diferentes analistas consideran que el período hasta su celebración será decisivo para, con la presión de la sociedad civil y bajo el escrutinio atento de la comunidad internacional, impulsar la implementación de reformas democráticas y ganar más espacio para la participación social y para la discusión sobre los problemas de fondo del país, como los relativos a los modelos político y de desarrollo. Tras ellas, por el contrario, cabe la posibilidad de que el MPLA, ratificado en el poder, pretenda retornar a actitudes menos aperturistas.

El debate político sobre las elecciones gira en torno, principalmente, a tres temas. El primero de ellos se ha centrado en qué tarea acometer primero, la reforma constitucional o las elecciones. Cambiando su criterio inicial, el Gobierno parece haber aceptado que primero se celebren las elecciones, en las que aspira a conseguir una amplia mayoría con la que reformar la Constitución a su medida. Sin embargo, éstas no acaban por celebrarse. En efecto, un segundo debate se refiere a la fecha de los comicios, puesto que diferentes plazos previstos en los últimos años han sido después pospuestos por el Gobierno aduciendo dificultades técnicas para su celebración (necesidad de elaborar un registro de votantes, inaccesibilidad de diferentes zonas, etc.). El

---

13. Las potencialidades de la descentralización de cara a avanzar en el principio de ciudadanía, la democracia y el desarrollo son abordadas por Pacheco (2002).

tercer debate existente en torno a las elecciones se centra en las condiciones políticas y jurídicas necesarias para su realización. Aunque la oposición y la sociedad civil siempre han pedido que se celebren lo antes posible, también subrayan la necesidad de llevar a cabo antes un "proceso de transición" consensuado, tomando las medidas y creando las condiciones que posibiliten unas elecciones democráticas, libres y justas (superación de la identificación MPLA-Estado, reforma de las fuerzas de seguridad y del sistema de justicia, ampliación de la libertad de expresión, etc.) (Modiba, 2003:83, 89). Estas medidas no se están llevando a cabo, o sólo de forma lenta e insatisfactoria, lo que revela una falta de voluntad política del Gobierno, reforzado por su victoria militar, para instaurar un sistema democrático e integrador.

Retos y dificultades para la reconstrucción

A pesar de las oportunidades mencionadas, la rehabilitación del país con vistas a una paz duradera y a un desarrollo humano sostenible afronta numerosos retos y amenazas, que encierran un importante potencial desestabilizador. En Angola es generalizada la opinión de que no resulta factible ya una nueva guerra como las vividas en las últimas décadas. Sin embargo, no pueden descartarse en el futuro estallidos de violencia localizados, asociados sobre todo a problemas socioeconómicos (desahucios y usurpación de tierra, dificultades de reintegración de retornados y desmovilizados, aumento de la disparidades el reparto de la riqueza, etc.), pero que podrían conectarse con agravios históricos e identitarios de tipo étnico-regional, lo que les dotaría de una articulación política y podría convertirlos en conflictos armados de mayor alcance.

Así pues, Angola afronta diferentes problemas y desafíos tanto socioeconómicos como de gobernabilidad, dos ámbitos que en este país están indisolublemente vinculados. Veamos los principales.

a) Consolidación de la reintegración socioeconómica de los retornados y desmovilizados

Como hemos dicho, la reintegración socioeconómica efectiva de los antiguos refugiados, desplazados y soldados desmovilizados está afrontando dificultades, lo que está generando entre ellos sentimientos de descontento y frustración, así como tensiones con las comunidades. Para que la reintegración avance con éxito son precisas varias condiciones: un proceso de reconciliación de base y una mejor aceptación por las comunidades en las que se han asentado; mayores posibilidades de empleo, mediante la reconstrucción de las economías locales; y mejores servicios públicos básicos, que alivien sus precarias condiciones de

vida. Sin embargo, ni las inversiones públicas ni la ayuda internacional están llegando en la medida necesaria a las zonas de retorno o asentamiento, debido a varios factores que habría que superar: destrucción de infraestructuras, minas, dificultades de acceso viario vial, escasa presencia de la Administración, cierta discriminación política, etc.

b) Afrontamiento de la pobreza

La reducción de la pobreza, y con ella la de la inseguridad alimentaria, constituye uno de los principales problemas de Angola. A largo plazo, este objetivo sólo podrá alcanzarse mediante la reconstrucción y el desarrollo económico, especialmente en los sectores que pueden generar más empleo, como la agricultura familiar. Pero, además, es imprescindible implementar políticas públicas específicamente orientadas a combatir el problema, sobre todo a corto y medio plazo, centradas por ejemplo en la generación de empleo, la mejora en el acceso a la tierra, el acceso al agua y los servicios sanitarios, etc. Un factor importante a tener en cuenta es que, en Angola, un alto porcentaje de la pobreza es urbana, en mucha mayor medida que en otros países africanos. En cuanto a las medidas a tomar, el documento *Estrategia de Combate a la Pobreza,* de 2004, define las áreas prioritarias de intervención, pero luego no se ha plasmado en políticas y estrategias sectoriales concretas, de modo que la elaboración de éstas es una labor ineludible que el Gobierno debería emprender. En efecto, resulta imprescindible un mayor compromiso político del Gobierno en la lucha contra la pobreza, que debe traducirse no sólo en un incremento del gasto social, hoy escaso, sino también en una mayor iniciativa para formular y luego ejecutar (pues muchos de los existentes nunca se han puesto en práctica) programas y políticas que precisen las prioridades, los objetivos y los criterios en los diferentes sectores (planes de educación, políticas contra la pobreza, estrategias contra el sida y la malaria, la mejora del acceso al agua potable, etc.).

Por otro lado, la lucha contra la pobreza debería tener en cuenta la situación generada por algunos de los grandes desequilibrios demográficos del país, entre los que destacan los siguientes: 1) el alto porcentaje de población urbana (35,7% en 2003, aunque durante la guerra fue mayor), concentrada sobre todo en la capital, dando lugar al hacinamiento de un tercio de la población nacional en los *musseques,* grandes asentamientos periurbanos informales, en condiciones de vida miserables, sin apenas servicios básicos, malviviendo de la economía informal y sin seguridad legal en la tenencia de sus precarias viviendas; 2) el acelerado crecimiento demográfico (2,8% anual, uno de los mayores del mundo), lo que genera un alto porcentaje de jóvenes (en 2002, un 60% tenía menos de 20 años), la mayoría sin empleo ni formación, nacidos en un entorno de violencia, lo que constituye un foco de descontento y potencial

inestabilidad; y 3) la desarticulación social generada por la guerra, el desplazamiento poblacional y la fuerte urbanización, factores que han erosionado profundamente la sociedad tradicional, incluidas sus redes sociales y mecanismos de solidaridad, incrementado con ello la vulnerabilidad de gran parte de la población.

c) Reconstrucción económica orientada a un modelo de desarrollo humano equitativo

Angola afronta el formidable reto de reconstruir su actividad económica, que, con la excepción del sector petrolífero y poco más, se ha visto prácticamente destruida. La reactivación económica exige, en primer lugar, la rehabilitación de las infraestructuras físicas dañadas por la guerra, así como la reconstrucción de otras nuevas. Igualmente, la mejora en materia de comunicaciones y transporte, a fin de: eliminar la separación entre el interior y la costa (donde se concentran la mayoría de las infraestructuras), y el aislamiento de diversas zonas del interior; reestablecer un mercado de alimentos y otros productos a escala nacional; y, en particular, incrementar los vínculos campo-ciudad. El desarrollo de las comunicaciones tiene que orientarse también a conectar Angola con los países vecinos. En efecto, la integración económica regional de los países del SADC prevista para el 2008 constituye un escenario prometedor para un país con tantos recursos y potencial como éste. Igualmente importante es la eliminación progresiva y duradera de las minas antipersona y anticarro, al menos de aquellas instaladas en vías y lugares prioritarios.

Pero un reto no menos importante que el de la mera reconstrucción es el de acometer una profunda reforma de su modelo socioeconómico, para que sea más equitativo y sirva a las necesidades de desarrollo humano del conjunto de la población. Desgraciadamente, el proceso de reconstrucción que se está llevando a cabo se está centrando sobre todo en las infraestructuras físicas orientadas al sector petrolífero y otros sectores extractivos, opción que sirve fundamentalmente a los intereses de las elites y de las multinacionales extranjeras. La apuesta consiste en un modelo de desarrollo económico centrado básicamente en el crecimiento del sector petrolífero, complementado con otras actividades extractivas (diamantes, minerales y pesca). Este modelo, rentista más que productivo, sin duda seguirá reportando a corto plazo gran cantidad de divisas, pero consolidará los fuertes desequilibrios económicos, sociales y regionales, pues se limita a determinados lugares del país (principalmente Luanda, la costa y algunas ciudades) y proporciona poco empleo[14].

14. Como dice Le Billon (2005:20), "La continuación de la dependencia económica respecto al sector petrolero angoleño sólo servirá para prolongar el patronazgo político".

Así pues, uno de los grandes retos consistiría en promover un modelo de desarrollo humano, más equitativo, que contribuyera a superar los desequilibrios del país y a consolidar la paz. Esto exigiría un mayor esfuerzo para la diversificación de la economía, desarrollando diferentes sectores y explotando los abundantes recursos del país. Particular atención debería prestarse a la agricultura familiar, por cuanto es el tipo de actividad con más capacidad para generar empleo masivo y facilitar la reintegración de los retornados y desmovilizados. Sin embargo, el Gobierno no parece interesado en ésta, sino en una agricultura comercial a gran escala, actividad para la cual las elites urbanas han venido apropiándose fraudulentamente de tierras durante los últimos años, en tanto que los pequeños campesinos afrontan serias dificultades en cuanto a la titularidad y uso de la tierra (Pacheco, 2004).

d) Mejora de la gobernanza y construcción de un sistema político democrático e integrador

Dada la naturaleza del conflicto, la consolidación de la paz y la reconciliación sólo serán posibles en un contexto de democracia pluripartidista e integradora de las diversas sensibilidades. Paz y democracia son inseparables. Así, resulta preciso avanzar en la transición democrática iniciada en 1991 y truncada después con la reanudación de la guerra, mediante diferentes reformas políticas y la celebración de unas nuevas elecciones. Además, la instauración de mecanismos de control democrático y el incremento de las libertades pueden contribuir a incrementar la capacidad de presión de la sociedad civil y la rendición de cuentas del Gobierno, redundando en políticas más atentas a las necesidades de la mayoría.

El principal reto en este sentido sería el de construir un Estado y una administración auténticamente nacionales e integradores, reconocidos por todos los sectores políticos y grupos étnico-regionales, con una amplia legitimidad social, y que sean capaces de liderar el proceso de reconstrucción y de desarrollo[15]. Esto, como hemos apuntado anteriormente, exigiría un auténtico proceso de transición democrática, con medidas como la reforma de las instituciones, la instauración de mecanismos de control democrático, la superación de la patrimonialización del Estado por el MPLA, etc. Otro reto en el ámbito de la gobernanza consiste en avanzar en el respeto y protección de los derechos humanos, algo básico para hacer efectiva la reconciliación y para reconstruir un "contrato social" entre los ciudadanos y el Estado, sobre la base de

15. Una interesante reflexión sobre los principales desafíos que afronta la reforma del Estado angoleño la ofrece Feijó (2002).

una relación de derechos y obligaciones. Particular importancia tendría la reducción de los altos niveles de corrupción y el incremento de la transparencia y del control en la gestión de la Administración y en las finanzas públicas. El Gobierno, sin embargo, es reticente a clarificar las cuentas públicas y publicar los ingresos petrolíferos, a pesar de las iniciativas internacionales a tal efecto. Los intereses de las multinacionales y la importancia estratégica que el petróleo angoleño tiene para Occidente dan lugar a que la capacidad y voluntad de presión internacional sobre el Gobierno sea limitada, y a que éste se vea apuntalado. Así pues, como concluye Sogge (2006), la situación de Angola no es fruto meramente de factores internos, sino en gran medida de las pautas existentes de gobernanza económica y política global.

En este contexto, el fortalecimiento de la sociedad civil parece un requisito para poder avanzar hacia la paz sostenible, la democracia y el desarrollo humano. Su presión social y política es la mejor garantía para emprender reformas políticas y reorientar el gasto público hacia los fines sociales. Igualmente, puede realizar una aportación decisiva a la hora de avanzar en la reconciliación social, romper la bipolarización de la política angoleña, superar la cultura del miedo y desarrollar una democracia participativa.

Sin embargo, la reforma del sistema político se ve lastrada por diferentes factores. En primer lugar, como están advirtiendo varios analistas, el hecho de que la guerra haya acabado mediante una victoria del Gobierno supone una grave hipoteca para la consecución de una paz sostenible, una democracia integradora y un modelo de desarrollo más equitativo. Si la paz se hubiera logrado mediante un proceso de diálogo sobre el modelo político y los problemas de fondo del país, incluyendo tanto a los beligerantes como a la sociedad civil, seguramente se habría abierto un proceso claro de transformaciones hacia una democracia pluripartidista, integradora y participativa (Meijer, 2004; Griffiths, 2004). Pero la paz no llegó así, sino mediante una victoria militar del Gobierno y con la exclusión de la sociedad civil, que no pudo participar ni como mera observadora en el acuerdo de Luena.

Por otro lado, los ingresos petrolíferos han dotado al Gobierno angoleño de una notable capacidad de negociación y de resistencia frente a las presiones externas: gracias a ellos puede prescindir en gran medida de la cooperación internacional, así como zafarse de las condiciones impuestas por los donantes, el Banco Mundial y el FMI relativas a las reformas económicas estructurales, el buen gobierno, la democratización o la lucha contra la corrupción. Esta autonomía financiera y política ha aumentado, además, gracias a la firma en 2004 de un crédito de 2.250 millones de dólares concedido por China

a cambio de petróleo.[16] En definitiva, el Gobierno parece haber optado por financiar la reconstrucción con recursos privados, con sus propios fondos y con financiación bilateral china, renunciando a los fondos multilaterales y a un aumento de la cooperación internacional, a fin de evitar unas condicionalidades políticas que pueden ser lesivas para las prácticas de enriquecimiento de las elites[17].

e) Ausencia de un auténtico proceso de reconciliación

Uno de los principales retos del país consiste en la consecución de una paz sostenible, entendida no como una mera firma del cese el fuego, sino como un auténtico proceso de reconciliación entre los diferentes sectores sociales que cure las profundas heridas abiertas por la guerra y afronte los problemas de fondo.[18] Los acuerdos de paz de Luena y la amnistía consiguiente en absoluto satisficieron tal objetivo, puesto que consistieron básicamente en un acuerdo entre los contendientes para garantizarse mutuamente la impunidad de sus delitos.

Es dudoso que se venga avanzando en tal proceso de reconciliación de forma adecuada y al ritmo deseable. Aunque no se pueda hablar de una tensión fuerte y generalizada entre los seguidores de ambos bandos, sí han existido numerosos incidentes violentos y agresiones contra miembros y oficinas de la UNITA, como la destrucción de 80 casas de seguidores de ésta, retornados desde Zambia, ocurrida en Cazombo (Moxico) en julio de 2004.

Como se desprende de las lecciones aprendidas en otros países, un proceso de auténtica reconciliación es un camino complejo y prolongado, que exige la mejora de las condiciones socioeconómicas de la población, así como la instauración de un sistema político pluripartidista, integrador de diferentes identidades, socialmente legítimo y respetuoso de los derechos humanos. Igualmente, exige conocer la verdad, reconstruir la memoria, confrontar el pasado, afrontar los daños sociales y sicológicos de la guerra, así como consensuar el futuro superando la dinámica de vencedores y vencidos.

Además, todo esfuerzo para la reconciliación y la construcción de la paz requiere el desarrollo de una cultura de paz, cívica, participativa y de los derechos humanos. El hundimiento del modelo socialista (con su búsqueda de un

16. "Angola: oil-backed loan will finance recovery projects", 3 de marzo de 2005. Disponible en www.irinnews.org.

17. La opción por los fondos privados y bilaterales, como rechazo al chantaje de las "injustas condiciones económicas y políticas" impuestas por los donantes internacionales y el FMI, fue anunciada por el presidente Dos Santos el 18 de febrero de 2005. Véase "Angola: Deciding to go it alone", 21 de febrero de 2005, en www.irinnews.org.

18. Sobre la dimensión socioeconómica de la reconciliación, véase por ejemplo Manuel (2004).

"hombre nuevo") y la desestructuración generada por la guerra han provocado en la sociedad angoleña una fuerte crisis de valores, una pérdida del sentido de la cohesión y solidaridad social, así como una quiebra del principio del respeto a la ley. Igualmente, el autoritarismo y la violencia han generado entre los ciudadanos una todavía arraigada cultura del miedo y del silencio, que dificulta su participación política. En este sentido, la búsqueda de la reconciliación requiere crear una cultura de paz, respeto y tolerancia, basada en la idea de ciudadanía y en los derechos humanos[19]. Pero, igualmente, exige recuperar las pautas de convivencia y los valores destruidos por la guerra, como el sentido de la justicia y de la solidaridad social, así como moralizar la actividad pública.

Sin embargo, un proceso de reconciliación plena, con las condiciones señaladas, se ve dificultado en Angola por diferentes circunstancias, inercias y tendencias, que amenazan además la viabilidad futura de todo el proceso de pacificación y reconstrucción del país. Destacan las siguientes:

- La forma en que se alcanzó la paz. Como hemos señalado, la guerra finalizó no por la negociación y el consenso (como ocurrió por ejemplo en Mozambique), sino, en realidad, por la fuerza militar de una parte. La paz no ha sido por tanto fruto de un proceso inclusivo, pues se excluyó la participación de la sociedad civil y no se sometieron a discusión los principales problemas de fondo del país. De este modo, lo que ha ocurrido en Angola es un acuerdo entre los dos contendientes, Gobierno y UNITA, que incluye el "olvido", una amnistía que exime a ambos de sus atrocidades y ciertas prebendas económicas para los líderes de esa organización. Todo esto contribuye a que el Gobierno no tenga urgencia, necesidad, ni clara voluntad, para emprender reformas en el sistema político.
- La pervivencia de una cultura del miedo y del silencio, que dificulta la participación ciudadana. Tal cultura es fruto de la época colonial represiva, de la guerra fraticida con una fuerte violencia ejercida sobre la población civil y de las prácticas autoritarias por parte de ambos contendientes.
- La persistencia de hondas heridas provocadas por décadas de violencia e impunidad, así como de una arraigada cultura de la violencia, en la que ésta se contempla como medio de solución de disputas. Esto se agrava por la existencia de gran cantidad de armas en manos privadas, así como de la Organización para la Defensa Civil, grupos paramilitares del MPLA, cuya pervivencia e incluso reciente refuerzo arroja dudas sobre el compromiso del régimen con la democratización y reconciliación.

19. Sobre la importancia de difundir una idea participativa de la ciudadanía, basada en principios, deberes y obligaciones, puede verse Manuel (2002).

- El incremento del malestar social y la frustración, debido a que las expectativas de mejora socioeconómica no se cumplen, la pobreza se perpetúa, los servicios básicos sólo mejoran con exasperante lentitud, y las elites sociales se enriquecen rápida y fraudulentamente.
- Las dificultades para la reintegración de los ex soldados desmovilizados de UNITA, que han recibido una escasa ayuda material y a veces no han sido bien acogidos por las comunidades, en contraste con las prebendas que han obtenido los generales de dicha organización.
- Las tensiones existentes entre partidarios del MPLA y de UNITA, en particular la animadversión de algunas comunidades hacia retornados simpatizantes de esta última. A lo largo de 2005 se registró en las provincias un incremento de choques violentos entre ambos, en particular de asaltos a oficinas de la UNITA.

La perpetuación de las tensiones étnico-geográficas, asociadas al control del poder básicamente por algunos grupos étnicos. Es preciso tener en cuenta que el país abarca a numerosos grupos étnicos, con frecuencia enfrentados entre sí durante el período precolonial. Además, las propias guerras posteriores a la independencia fueron libradas por organizaciones cuyos principales apoyos se encontraban en diferentes grupos étnico-territoriales. El hecho de que ésta haya acabado por la victoria de una de las partes, en vez de mediante una solución pactada, no facilitará que algunas etnias puedan superar su sentimiento de marginación por parte del poder económico y político ejercido desde Luanda. En particular, existe una percepción de exclusión política en diferentes grupos sociales y étnico-regionales (sobre todo los bakongo y ovimbundos), que sólo podría superarse mediante profundas reformas en el sistema político, haciéndolo más integrador y procediendo a una descentralización administrativa o política. A esto hay que añadir la reclamación de autonomía sobre todo en provincias ricas en petróleo o diamantes, como Cabinda y las Lundas respectivamente. En una situación de falta de apertura del sistema político y de perpetuación de la pobreza para la mayoría, las reivindicaciones etno-regionales podrían servir como canalizadoras del descontento social y generar focos de tensión política e, incluso, violencia.

La incitación al odio étnico e incluso a la violencia desde diferentes medios de comunicación, por ejemplo hacia los seguidores de UNITA. Con cierta frecuencia, los medios públicos arremeten virulentamente contra todo el que desafíe al régimen.

El conflicto por el control de la tierra rural y el suelo urbano. En efecto, uno de los principales focos de tensión, presentes y futuros, radica en el proceso de usurpación de tierra por parte de sectores poderosos, para promover

explotaciones agrícolas comerciales o planes urbanísticos, lo que les representa una nueva vía de enriquecimiento que se añade al petróleo y a los diamantes. Aprovechando la carencia de títulos legales por parte de sus moradores, registran legalmente a su nombre tierras tradicionalmente explotadas por pautas consuetudinarias, a veces abandonadas durante la guerra, así como suelo urbano ocupado de facto durante décadas por asentamientos informales de desplazados. De este modo, muchos retornados a sus zonas rurales de origen se han encontrado con que las tierras de su comunidad, y de sus antepasados, ya no les pertenecen, lo que ha dado lugar a incidentes y tensiones. Igualmente, los desahucios de habitantes de barrios de la capital han provocado serios conflictos, que muchos temen puedan derivar en violencia[20].

Conclusiones

El proceso de rehabilitación posbélica de Angola presenta algunas peculiaridades significativas respecto a los procesos experimentados en otros países al salir de una guerra. Una de tales peculiaridades (aunque no exclusiva, pues también ha ocurrido en otros países) reside en el hecho de que la guerra no acabó mediante un acuerdo de paz consensuado por un proceso de negociación, sino básicamente por la victoria de una de las partes, por lo cual el régimen del MPLA ha consolidado su poder. Una segunda peculiaridad radica en los crecientes ingresos que el país obtiene por la exportación de petróleo, y en menor medida de diamantes, los cuales le proporcionan autonomía financiera para afrontar la reconstrucción por sí mismo, al tiempo que le convierten en un aliado necesario para EE.UU. y otros países.

Una tercera peculiaridad, derivada de las dos anteriores, radica en la escasa presencia e incidencia que la comunidad de donantes, las Naciones Unidas y las agencias financieras internacionales están teniendo en el proceso de rehabilitación angoleño. En efecto, el acuerdo de paz de Luena fue negociado y firmado sin la ayuda, ni siquiera la asistencia, de observadores internacionales, del mismo modo que las Naciones Unidas apenas han tenido un papel secundario, como meras provisoras de ayuda, en el proceso de desmovilización de la UNITA, que ha sido implementado por el Gobierno con sus propios medios. Posteriormente, el Gobierno ha renunciado a cumplir las condiciones marcadas por el FMI, el Banco Mundial y los donantes (en materia de

20. Es emblemático el conflicto generado en julio de 2001 en el Barrio de Boavista, una zona de alto valor urbanístico en Luanda, con el desalojo violento de 10.000 familias, la demolición de sus casas y su reubicación en Viana, a unos 40 kms., lejos de sus lugares de trabajo, en tiendas de campaña y sin servicios públicos. Casos similares se han repetido después, algunos de ellos abortados por la desesperada movilización vecinal.

políticas de ajuste, transparencia, lucha contra la corrupción, etc.), lo cual ha tenido importantes consecuencias: en primer lugar, no se ha llegado a convocar una "Conferencia de Donantes", un mecanismo habitual para canalizar la asistencia internacional a los países que salen de una guerra, por lo que Angola se está viendo privada de un incremento de los fondos de ayuda para su rehabilitación; en segundo lugar, el país se está viendo también privado de los créditos concedidos en términos ventajosos por las agencias financieras internacionales, debiendo contraerlos en el mercado internacional en condiciones más gravosas. En definitiva, el régimen ha optado por afrontar la reconstrucción con sus propios fondos y con los créditos aportados por China, ignorando las reformas económicas y políticas que los donantes le demandan, por cuanto éstas dificultarían algunas de las prácticas de latrocinio que las elites realizan haciendo uso de su poder político.

En definitiva, el régimen del MPLA se siente seguro gracias a su victoria militar, los ingresos aportados por el petróleo y, también, su alianza estratégica con los EE.UU., fundamentada en las necesidades energéticas de este país. Así pues, el Gobierno no tiene ni la necesidad imperiosa ni una clara voluntad política de llevar adelante un proceso de reformas políticas y económicas, como suele ocurrir en los escenarios posbélicos. Ni siquiera parece que esté realizando esfuerzos claros para planificar el proceso de reconstrucción económica y social del país, mediante el diseño de políticas y programas para diferentes sectores orientados hacia el desarrollo, pues, no en vano, la rehabilitación se está concentrando sobre todo en la construcción de infraestructuras necesarias para sectores extractivos como el del petróleo (Vieira, 2002:57-61).

Esta actitud del Gobierno no es imputable a una hipotética falta de recursos económicos y técnicos (otros países más pobres, como Mozambique, hicieron mayores esfuerzos en sus procesos de rehabilitación), sino que responde a diferentes factores relativos a la gobernabilidad: a) la escasa necesidad de cumplir con las exigencias de los donantes internacionales, entre ellas la elaboración de documentos estratégicos para planificar la rehabilitación y el desarrollo, habida cuenta de la autonomía financiera que el régimen tiene gracias al petróleo y los diamantes; b) la disponibilidad de importantes ingresos por exportación de esos productos, que garantizan la financiación del Estado y el enriquecimiento de la elite, con independencia de la marcha de la economía del país; y c) una cierta disociación entre las elites urbanas gobernantes y el resto de la población pobre, tanto rural como urbana, que resulta en un escaso compromiso político del Estado hacia las necesidades de la mayoría, en otros términos, en la falta de un "contrato social" entre el Estado y los ciudadanos. Una posible explicación para esta actitud podría formularse como sigue: las elites de Luanda, al tener asegurados sus principales intereses con

el control de la explotación del petróleo (concentrado en la costa norte), no ven ligado su propio enriquecimiento al desarrollo del conjunto del país, menos aún del al desarrollo del interior agrícola, lo cual les lleva a mostrar una actitud negligente hacia la suerte del resto de ciudadanos y zonas.

En consecuencia, tanto las medidas democratizadoras (modificación de la Constitución, preparación de las elecciones, etc.) como la solución de los graves problemas socioeconómicos del país están resultando lentas, insuficientes y dificultosas. Así, como dice Ferreira, tras el fin de la guerra no se está constatando un "dividendo para la paz" (mejoras socioeconómicas por la reducción de los costes bélicos), sino que, por el contrario, la seguridad humana (alimentaria, sanitaria, económica, física, etc.) de la población, cuando menos, no mejora sustancialmente (Ferreira, 2005:520). Sigue predominando un ambiente de desconfianza y exclusión de los oponentes, con escaso espacio para el debate abierto. No es extraño que en amplios sectores sociales se constate un cada vez mayor nivel de malestar, desilusión y frustración.

Como vemos, orientar la rehabilitación del país hacia las metas de una paz duradera y un desarrollo humano sostenible exige afrontar múltiples problemas tanto socioeconómicos como de gobernabilidad política, dos ámbitos que en Angola están indisolublemente vinculados. Así, las perspectivas para un mayor bienestar de la población dependen en gran medida de que se implementen reformas políticas que aporten más transparencia, rendición de cuentas, participación popular y, en definitiva, instauren un sistema político más democrático e integrador. La pregunta decisiva en este período de reconstrucción posbélica es qué modelo de desarrollo socioeconómico se va a promover para el país; y, más en concreto, si la elite en el poder utilizará o no los grandes medios financieros derivados del petróleo, los diamantes y otros recursos al servicio de las necesidades y del bienestar de la mayoría de la población, esto es, para un tipo de desarrollo humano, equitativo y sostenible. Esta opción requeriría, entre otras cosas, incrementar los recursos destinados a los servicios sociales básicos, a la lucha contra la pobreza y a la promoción de la agricultura familiar, el sector con más capacidad de generar empleo y bienestar para la mayoría. Sin embargo, las tendencias parecen apuntar hacia un afianzamiento del régimen, con sus pautas depredadoras y clientelistas, así como de un modelo de desarrollo caracterizado por una economía extractiva y una sociedad muy desigual.

Frente a todos estos riesgos, cabe apreciar también la existencia de algunos pocos factores que pueden estimular cambios positivos, favorecedores de una democracia participativa y de un desarrollo sostenible y equitativo. Uno de ellos es la perspectiva de la futura celebración de elecciones, aún sin

fecha, por cuanto actúa como acicate del debate político sobre los problemas de fondo del país. Otro, el más importante, es la emergente sociedad civil independiente, en la medida en que pueda ensanchar el marco de libertades y articular las reivindicaciones de los sectores excluidos. Esta sociedad civil se perfila como el principal elemento transformador, habida cuenta de la debilidad que caracteriza a las fuerzas políticas de oposición, así como de la escasa capacidad y voluntad para presionar al Gobierno que están demostrando los países occidentales y las organizaciones internacionales.

Bibliografía

ADAUTA DE SOUSA, Mário (2002), "Reflexões para uma estratégia de redução da pobreza para Angola", en *Política Internacional*, nº 25, CIDEC, Lisboa, pp. 135-150.

CARNEIRO, Emanuel (2002), "Angola: os desafios do futuro", en *Política Internacional*, nº 25, CIDEC, Lisboa, pp. 35-42.

COMERFORD, Michael (2004), "Alternative voices: the Angolan peace movement", en Guus MEIJER (ed.), *From military peace to social justice? The Angolan peace process*, Accord, Londres.

DA ROCHA, Alves (2004), "A agenda económica: as questões macroeconómicas essenciais do modelo de desenvoilvimento estratégico de Angola", en *LUCERE. Revista Académica da Universidade Católica de Angola*, nº 1, julio, Luanda, pp. 93-118.

DUCADOS, Henda (2004), "Angolan women in the aftermath of conflict", en Guus MEIJER (ed.), *From military peace to social justice? The Angolan peace process*, Accord, Londres.

FEIJÓ, Carlos María (2002), "Os desafios da reconstrução do Estado e da reforma da administração pública no período pós-conflicto", en *Política Internacional*, nº 25, CIDEC, Lisboa, pp. 29-34.

FERNANDES, Ana Paula (2004), *EUA e Angola: a diplomacia Económica do Petróleo*, Principia, Cascais (Portugal).

FERREIRA, Manuel Ennes (2001), "El desarrollo y el desafío de la paz en Angola", en Papeles de Cuestiones Internacionales, nº 76, pp. 107-119.

FERREIRA, Manuel Ennes (2005), "Development and the peace dividend insecurity paradox in Angola", en *The European Journal of Development Research*, vol. 17, nº 3, septiembre, pp. 509-524.

GLOBAL WITNESS (2000), *A crude awakening*, Londres. (http://www.oneworld.org/globalwitness).

GLOBAL WITNESS (2002), *All the Presidents Men: the devastating story of oil and banking in Angola's privatised war*. (http://www.oneworld.org/globalwitness).

GLOBAL WITNESS (2004), *Time for transparency. Coming clean on oil, mining and gas revenues*, Global Witness, Londres. (http://www.oneworld.org/globalwitness).

GORDON, Christine (ed.) (2004), *Diamond Industry Annual Review. Republic of Angola 2004*, The Diamonds and Human Security Project, Partnership Africa Canada, Otawa, julio. (http://www.pacweb.org).

GRIFFITHS, Aaron (2004), "The end of the war: the Luena Memorandum of Understanding", en Guus MEIJER (ed.), *From military peace to social justice? The Angolan peace process*, Accord, Londres.

HODGES, Tony (2001), *Angola from afro-stalinism to petro-diamond capitalism*, James Currey, Oxford.

HODGES, T. (2003), *Angola. Anatomy of an oil state*, James Curry, Oxford.

HODGES, Tony (2004), "The role of resource management in building sustainable peace", en Guus MEIJER (ed.), *From military peace to social justice? The Angolan peace process*, Accord, Londres.

HUMAN RIGHTS WATCH (2004a), *Some Transparency, No Accountability: the Use of Oil Revenue in Angola and its Impact on Human Rights*, Vol. 16, nº 1(A). (http://www.hrw.org/reports)

HUMAN RIGHTS WATCH (2004b), *Unfinished democracy: media and political freedoms in Angola*, A HRW Report, 14 de julio. (http://www.hrw.org/reports)

HUMAN RIGHTS WATCH (2005), *Coming home. Return and reintegration in Angola*, vol. 17, nº 2(A), marzo, Londres. (http://www.hrw.org/reports)

LE BILLON, Philippe (2001), "Angola's political economy of war: the role of oil and diamonds, 1975-2000", *African Affairs*, nº 100, pp. 55-80.

LE BILLON, Philippe (2005), "Aid in the Midst of Plenty: Oil Wealth, Misery and Advocacy in Angola", en *Disasters*, vol. 29, nº 1, pp. 1-25.

MANUEL, Adão Avelino (2002), "A sociopatologia da cidadania angolana", en *Política Internacional*, nº 25, CIDEC, Lisboa, pp. 9-15.

MANUEL, Adão Avelino (2004), "A vertente social de reconciliação Nacional", en *LUCERE. Revista Académica da Universidade Católica de Angola*, nº 1, julio, Luanda, pp. 151-180.

MEIJER, Guus (2004), "Introduction: lessons from the Angolan `peace process', en Guus MEIJER (ed.), *From military peace to social justice? The Angolan peace process*, Accord, Londres.

MESSIANT, Christine (2004), "Why did Bicesse and Lusaka fail? A critical analysis", en Guus MEIJER (ed.), *From military peace to social justice? The Angolan peace process*, Accord, Londres.

MESSIANT, Christine (2004), "Angola. Desgracia para los vencidos", en WEISSMAN, Fabrice (ed.), *A la sombra de las guerras justas. El orden internacional y la acción humanitaria*, Icaria, Barcelon, pp. 105-126.

MODIBA, Sammy (2003), "Human rights and democracy building", en OSISA, *Angola. Human Development Opportunities and Threats. A Programme of Action*, The Open Society Initiative for Southern Africa, Braamfontein (Sudáfrica), pp. 70-91.

MUNSLOW, Barry (1999), "Angola: the politics of unsustainable development", *Third World Quarterly*, vol. 20, nº 3, pp. 551-568.

PACHECO, Fernando (2002), "Caminhos para a cidadania: poder e desenvolvimento a nivel local na perspectiva de uma Angola nova", en *Política Internacional*, nº 25, CIDEC, Lisboa, pp. 43-50.

PACHECO, Fernando (2004), "The land issue in the context of peacebuilding: development or conflict?", en Guus MEIJER (ed.), *From military peace to social justice? The Angolan peace process*, Accord, Londres.

PARSONS, Imogen (2003), *Reconstructing Angola*, Global Insight, nº 28, Institute for Global Dialogue, octubre.

PNUD (2005), *Informe sobre desarrollo humano 2005*, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Disponible en Internet: http://www.undp.org

SHAW, Mark (2001), *War without end? The political economy of internal conflict in Angola*, Working Paper, nº 6, Netherlands Institute of International Relations 'Clingendael'. Disponible en internet: http://www.clingendael.nl/cru/pdf/shaw.pdf

SOGGE, David (2006), *La "buena gobernanza" global también es necesaria*, Documento de Trabajo, nº 23, FRIDE, Madrid (http//:www.fride.org)

TVEDTEN, Inge y Aslak ORRE (2003), *Angola 2002/2003 - Kye development issues and democratic decentralisation*, CMI Report R 2003:10, Chr. Michelsen Institute, Bergen (Noruega).

UNITED NATIONS SYSTEM IN ANGOLA (2002), *Angola. The post-war challenges. Common Country Assessment 2002*, Resident Coordinator Unit, Luanda.

VIERA LOPES, Filomeno (2002), "A situação económico-social de Angola e os desafios da reconstrução", en *Política Internacional*, nº 25, CIDEC, Lisboa, pp. 51-63.

RECONSTRUCCIÓN POST-TSUNAMI Y PROCESO DE PAZ EN ACEH: DOS AGENDAS Y UN DESTINO

LUIS LECHIGUERO PARDO*

RESUMEN

Uno de los principales efectos del tsunami en Aceh (Indonesia) fue la precipitación del proceso de paz entre el movimiento independentista GAM y el Gobierno de Indonesia, ocho meses después del desastre. En esta línea, el presente artículo identifica algunas conexiones entre ambos procesos, post-desastre y post-conflicto, y presenta algunos de los dilemas y paradojas que se dan a nivel de terreno.

ABSTRACT

An important effect of the tsunami in Aceh (Indonesia) was the sparking off the peace process between the independent movement GAM and the Government of Indonesia, eight months after the disaster. The present article identifies some of these connexions between both processes, post-disaster and post-conflict, and presents some of the dilemmas and paradoxes founded at the field level.

RÉSUMÉ

Un des principaux effets du tsunami en Aceh (Indonésie) a été l'accélération du processus de paix entre le mouvement independantiste GAM et le Gouvernement d'Indonésie, huit mois après la catastrophe. Dans cette ligne, cet article identifie quelques connexions entre les deux processus, post-desastre et post-conflit, et présente certains dilemmes et paradoxes qui sont donnés sur le terrain.

* Luis Lechiguero es sociólogo y ha trabajado en varios países de Asia y Oriente Medio en el sector de Cooperación para el Desarrollo y Ayuda Humanitaria con Cruz Roja Española (India, Siria, Vietnam, Laos, Indonesia), la Comisión Europea y agencias de Naciones Unidas.

Introducción

Probablemente 2004 será recordado por muchos como el año del tsunami, un broche siniestro que cerraba un año ya de por si trágico por la situación en Iraq, Darfur y otras crisis importantes en el mundo. La imagen vívida y dramática de las olas barriendo poblaciones enteras y la destrucción que dejaron a su paso ha quedado indeleblemente marcada en nuestras retinas como una experiencia global y sobrecogedora. Aun así, aquellas imágenes y testimonios iniciales fueron tan trepidantes e inmediatas que apenas aprendimos nada sobre la historia e identidad de las comunidades que veíamos sufrir tras el televisor.

Un caso concreto es el de la región de Aceh (pronunciado "Ache" en castellano), en Indonesia, que sufrió el más violento de los azotes del terremoto y el tsunami. Ni siquiera la gran mayoría de cooperantes y organizaciones humanitarias que llegaron inmediatamente después de la catástrofe sabían mucho de su historia y contexto socio-político, como es, por ejemplo, el grave conflicto armado que sufría la región desde los últimos treinta años y que se había cobrado la vida de unas 15.000 personas. Un conflicto complejo y lejano que pasó bastante desapercibido en el radar de gran parte de los medios de comunicación internacionales hasta que el tsunami precipitó el restablecimiento de las negociaciones de paz.

Ese flamante interés sobre la paz en Aceh parece mantenerse gracias a los buenos visos de éxito que presenta el proceso hasta la fecha, y suele proyectarse como un ejemplo sin parangón entre las más de veinte negociaciones de paz que se están llevando a cabo en la actualidad en diversas partes del mundo. Un síntoma de ello fue la candidatura para el premio Nobel de la Paz 2006 del Presidente de la República Indonesia, Susilo Bambang Yudhoyono y del mediador Martti Ahtisaari, Presidente de la ONG Crisis Management Initiative (CMI) que facilitó las negociaciones del acuerdo.

En castellano, a parte de la puntual y escueta noticia en prensa, son todavía pocos los artículos que siguen dicho proceso de paz con cierto detenimiento y en su mayoría se limitan a traducir materiales de fuentes anglosajonas. Como excepción, mencionar la tarea de seguimiento que hace la Escola de Cultura de Pau de Barcelona y que ha producido varios artículos sobre el tema[1].

1. Para una aproximación al conflicto en Aceh y el actual proceso de paz, véase URGELL, Jordi (2006). "¿Paz en Aceh?: Retos locales, oportunidades globales". En *Papeles de Cuestiones Internacionales* nº 93. Primavera. Centro de Investigación para la Paz (FUHEM) / Icaria Editorial.

Con todo, hay que añadir que la gran mayoría de estudios que tratan sobre Aceh hoy en día, presentan los dos grandes procesos que está atravesando la región, el de reconstrucción post-tsunami y el de post-conflicto, por separado.

Por un lado, las organizaciones humanitarias que siguen trabajando en el terreno después de la fase de emergencia, están produciendo una ingente cantidad de informes sobre la reconstrucción de infraestructuras y rehabilitación de las comunidades que sobrevivieron la tragedia, exponiendo el gran cúmulo de problemas a los que se enfrentan para llevar a cabo sus operaciones, desde la inexistencia de un catastro actualizado en el que basarse para construir las 120.000 casas planificadas, hasta las dificultades para establecer sistemas fiduciarios seguros que minimicen los posibles casos de corrupción, por poner algún ejemplo.

Por otro lado están los estudios y análisis que nos ofrecen un seguimiento del proceso de paz iniciado el 15 de agosto de 2005 tras la firma, en Helsinki, de un acuerdo de entendimiento entre el movimiento independentista *Gerakan Aceh Merdeka* (GAM) y el Gobierno Indonesio para poner fin a un conflicto al que muchos no le veían solución alguna hasta que el drama del tsunami lo puso de nuevo sobre raíles.

Estos análisis políticos, densos y bien informados, nos hablan del tsunami y sus efectos como un parámetro más a tener en cuenta entre los diferentes aspectos que han contribuido a consolidar el acuerdo, como son el giro político ocurrido en Indonesia tras las elecciones presidenciales de 2004, las cesiones del GAM en cuanto a independencia política de Aceh, el decidido apoyo de la Unión Europea y la comunidad internacional, o el hecho de que todo ello ocurra en el país con mayor población musulmana del mundo (dato que cobra especial importancia si tenemos en cuenta el actual panorama político internacional vis a vis el islam), etc. Salvo raras excepciones, para los analistas políticos, el “efecto tsunami” se conceptualiza como una variable más, pero sin profundizar demasiado en la textura del proceso de reconstrucción post-desastre y su impacto en el proceso de paz.

Sea porque la situación es demasiado compleja o porque se busca información y conclusiones muy concretas, el caso es que a pesar de que estos dos paradigmas están ocurriendo en la misma zona y tratan básicamente de un mismo colectivo, por su tratamiento académico da la sensación de que ocurren en dos localizaciones diferentes. Las referencias entre ambos campos de estudio, aunque tímidamente tendientes a converger, son todavía muy escasas y se limitan a escenificar sus propias líneas de argumentación.

El objetivo en este artículo es identificar algunas de esas conexiones entre ambos procesos, post-desastre y post-conflicto, ahondar en las repercusiones mutuas y presentar algunos de los dilemas y paradojas que se dan a nivel de terreno entre los dos enfoques.

Los dos tsunamis

Hasta la fatídica mañana del 26 de diciembre de 2004, la provincia de Aceh en el extremo norte de la isla de Sumatra era un nombre muy poco conocido fuera de su entorno geográfico. Si acaso, relativamente familiar para los incondicionales del buceo por sus magníficas costas y arrecifes de corales y para los estudiosos de la historia del sudeste asiático por su enconada historia de resistencia ante la predadora política colonial europea de los siglos XVIII y XIX.

La opinión pública internacional no memorizó el nombre de Aceh hasta que fue sacudido por el tristemente famoso maremoto que afectó a varios países del océano Índico. Esta provincia indonesia, de 57.000 kilómetros cuadrados y habitada por unos cuatro millones de personas, fue la localización más cercana al epicentro de este movimiento sísmico que cambió literalmente el centro de gravitación de la tierra[2]. Aceh sufrió la más violenta sacudida del terremoto y posterior tsumani que barrió una franja de hasta seis kilómetros tierra adentro de unos 800 kilómetros de sus costas, llevándose por delante ciudades y pueblos enteros, campos de cultivo, bosques, ganado y la vida de al menos 170.000 personas. De la noche a la mañana, en la aldea global, Aceh se convirtió en sinónimo de desastre y tragedia, sumando su nombre al triste rosario de nombres cuya sola mención generan consternación y respeto: Hiroshima, Bhopal, Chernóbil, Bam, Bhuj...

La respuesta humanitaria no se hizo esperar y fue tan espectacular como el mismo desastre que la originó. La avalancha de solidaridad nacional e internacional se convirtió en un "segundo tsunami" de ayuda humanitaria de magnitudes nunca vistas hasta entonces. Fuera por la fecha, justo en Navidades, o la multitud de testimonios gráficos que ilustraban la tragedia humana y su amplia diseminación mediática, el caso es que la respuesta fue masiva y espontánea, no solamente en términos financieros, que sobrepasó con creces la respuesta a cualquier otro desastre sufrido hasta entonces, sino en términos de variedad de actores y complejidad, con la presencia de ejércitos de más de 30 países y alrededor de 500 agencias humanitarias de todo tipo y trasfondo, todos queriendo ayudar a paliar los efectos del desastre. Hasta Sudán y Afga-

2. www.nasa.gov-home-hqnews-2005-jan-HQ_05011_earthquake_prt.htm

nistán mandaron importantes cantidades de ayuda a pesar de no sobrarles en sus propios países.

Probablemente nadie sabe con certeza el coste de las operaciones de aquellos primeros meses de emergencia, pero si contamos los distintos formatos en que la ayuda fue enviada (incluido el militar) seguramente se superó la cifra de 2.000 millones de euros. El rechazo inicial de ayuda internacional por parte de la India y Tailandia (dos de los cuatro países más afectados) limitaba básicamente a dos los países candidatos para recibir ayuda, Indonesia y Sri Lanka. Con el posterior recrudecimiento del conflicto en Sri Lanka, que ha limitado en gran manera la operatividad de las agencias humanitarias en ese país, la desviación de fondos ya comprometidos con el tsunami sigue incrementando el monto dirigido hacia Aceh que hoy en día cuenta, según el Banco Mundial[3], con unos 9.000 millones de dólares para su reconstrucción, convirtiéndose en la actualidad en la segunda operación de rehabilitación mas grande del mundo después de Iraq[4].

Quizás no es muy correcto medir la solidaridad únicamente en términos monetarios pero nos da una idea de la magnitud de la respuesta: el Gobierno de Indonesia ha destinado 2.200 millones de dólares de su presupuesto nacional para la fase de reconstrucción a través de la Agencia de Reconstrucción de Aceh y Nias (BRR); la ayuda bilateral comprometida por parte de varios países en la reunión de donantes de Yakarta a principios de enero de 2005 ascendía conjuntamente a 3.800 millones de dólares y se calcula que las ONG disponen de otros 3.000 millones de dólares para el operativo[5] que se prolongará, seguramente, hasta 2010.

Es curioso observar que la gran avalancha de fondos recibidos directamente de fuentes privadas por parte de las ONG dio lugar a una situación bastante paradójica en la que los donantes bilaterales buscaban y perseguían literalmente a las agencias humanitarias para que aceptasen fondos con los que llevar a cabo las operaciones, en vez de ser al contrario como es práctica común en el espacio humanitario tras este tipo de desastres.

3. BRR y Banco Mundial (2005). *Aceh and Nias One Year After the Tsunami: The Recovery Effort and Way Forward*. Jakarta: BRR/World Bank. Pág. 23.

4. Para la reconstrucción de Iraq hay comprometidos unos 26.000 millones de dólares aunque el coste necesario para reestablecer los principales servicios sociales se calcula en 36.000 millones. Esto es a parte de los 320.000 millones de dólares dedicados a las operaciones militares por EE UU y otros 20.000 previstos para la mejora del sector de hidrocarburos. (http://www.globalsecurity.org/military/ops/iraq_reconstruction_costs.htm)

5. El movimiento de Sociedades Nacionales de Cruz Roja y Media Luna Roja conjuntamente ha reunido casi 1.000 millones de dólares para la reconstrucción de Aceh, Catholic Relief Service cuenta con 149 millones de dólares, Save the Children 132 millones, Oxfam otros 100 millones, CARE 70 millones, UNICEF y IOM más de 200 millones de dólares cada uno, etc.

Esta cantidad abrumadora de fondos recibidos puso en una situación difícil a muchas de las organizaciones que se habían comprometido a participar en las operaciones pues superaba con creces las necesidades para la fase de emergencia y pronto se vieron obligadas a pensar en planes de rehabilitación y reconstrucción a largo plazo, fuese o no esa su intención inicial[6].

Pasada la fase de la emergencia en la que exitosamente se evitaron las epidemias, se cubrieron las necesidades de comida, cobijo y atención médica a los supervivientes del desastre, muchas de esas agencias se instalaron decididamente en Aceh para rehabilitar, en la medida de lo posible, el escenario físico a las condiciones previas al desastre, reconstruyendo instalaciones de agua y saneamiento, establecimientos de salud y educación, creando oportunidades de trabajo y subsistencia para las comunidades, fortaleciendo las instituciones locales, facilitando las condiciones básicas para una reactivación de la economía que ayude a Aceh a mantener un desarrollo social sostenible y quien sabe si, tal vez, afrontar otro posible desastre en el futuro.

Pero en ese noble empeño, las agencias humanitarias se están encontrando con un factor añadido que dificulta en gran manera su operatividad y consecución de objetivos: la presencia del ya mencionado conflicto que subyacía en los cimientos de la sociedad de Aceh y cuya dinámica muchos desconocían de antemano. La gran cantidad de fondos recogidos independientemente de sus respectivos gobiernos hacía pensar que por una vez, las agencias humanitarias podrían ser independientes de las agendas y políticas de los grandes donantes, pero en este caso los condicionantes han venido por otra esquina...

El desastre como espacio político

Sin querer entrar en la agitada discusión sobre la definición del espacio humanitario y el papel que juegan, o deberían jugar, los diferentes actores que se dan cita en torno a las diferentes crisis que sufre el mundo constantemente, no se puede negar que los desastres naturales hoy en día se han convertido en uno de los principales tableros donde la política internacional mueve sus fichas.

El ejemplo del tsunami no deja lugar a dudas: países como la India y Tailandia rechazaron el ofrecimiento de ayuda internacional en un gesto de soberanía nacional, expresando una visión de sí mismos como potencias emergentes

6. He aquí una situación en la que aparentemente se podía solucionar una parte importante del trasegado asunto de la Vinculación de Ayuda, Rehabilitación y Desarrollo (VARD), por los menos en lo que concierne al endémico problema de la disposición de fondos...

que no necesitan de ayuda externa para gestionar sus crisis[7]. La iniciativa propuesta inicialmente por EEUU de gestionar la respuesta internacional en *"petit comité"* junto a Japón, Australia y la India dejando fuera el sistema de Naciones Unidas es otro ejemplo de cómo se intentó politizar la respuesta al tsunami. Dicha iniciativa no tuvo mucho éxito y al cabo de una semana, en la Cumbre de Yakarta del 6 de enero de 2005, todos los países dispuestos a involucrarse, incluido EEUU, se plegaron a la estrategia mayoritaria liderada por Naciones Unidas, que además nombró poco después, al mismísimo Bill Clinton como Enviado Especial para la recuperación post-tsunami, con el consiguiente efecto catalizador sobre la comunidad internacional.

Aunque el tema es interesante, no es mi intención en este artículo analizar las distintas agendas de los países que respondieron al desastre, sino mostrar el contexto político en el que se encontraba Aceh cuando llegó el tsunami.

Como ya hemos indicado, Aceh sufría un conflicto encarnizado desde hacía muchos años. La crisis se recrudeció todavía más después del fracaso de unas negociaciones iniciadas en el año 2002 tras las que se implantó en toda la provincia, un estado de ley marcial que convertía oficialmente todo Aceh en zona de operaciones militares con la presencia de más de 45.000 soldados del ejército indonesio (TNI) para enfrentarse a los 5.000 guerrilleros que se calcula tenía entonces el GAM. La población civil sufrió de manera severa este recrudecimiento del conflicto con continuas masacres de civiles, abusos de los derechos humanos por parte de los dos bandos, el incendio de centenares de escuelas y el desplazamiento de miles de refugiados. El Gobierno impuso una política de aislamiento completo sobre la región, y la presencia de extranjeros quedó completamente vetada, al igual que el acceso a la zona de los medios de comunicación y organizaciones de derechos humanos, tanto nacionales como internacionales.

Desde los inicios del conflicto en 1976, la fijación del Gobierno por combatir el movimiento independentista dejó de lado cualquier iniciativa por incluir Aceh en las planes de desarrollo que se llevaban a cabo en el resto del país, y fue dejando progresivamente en bancarrota una economía local con grandes potenciales debido a su riqueza en recursos naturales y su ancestral tradición mercantil de tiempos pasados. El cultivo del cacao y café y otras actividades económicas importantes se fueron reduciendo a meras actividades de subsistencia por el miedo de la población a salir a los campos a trabajar y la permanente amenaza de extorsión por parte de ambos bandos hacia aquellas familias o inversores que mostrasen cierta prosperidad económica.

7. La India no solo declinó un llamamiento a la ayuda internacional sino que además contribuyó a las operaciones en Sri Lanka con 100 millones de dólares.

En octubre de 2004, las estadísticas del gobierno provincial mostraban que un 53% de las familias en Aceh vivían por debajo de la línea de la pobreza. En este panorama tan poco alentador llegó el terremoto y el tsunami. Sin duda se puede decir que el desastre *llovía sobre mojado*.

Durante los dos primeros días después de la catástrofe, según llegaban los datos sobre la magnitud del desastre y la incapacidad del Gobierno para responder debidamente a la emergencia, Yakarta se vio obligada a tomar la decisión de abrir las fronteras de Aceh a las agencias humanitarias y los miles de cooperantes que esperaban el visto bueno de las autoridades para llevar a cabo su trabajo. De repente, esta provincia (de una extensión similar a Cataluña y Valencia juntas), se vio inundada por la presencia internacional con más de 20.000 soldados de ejércitos pertenecientes a treinta y tres países y muchos otros miles de cooperantes de más de cuarenta nacionalidades.

Comprensiblemente, el ejército y el Gobierno central se mostraron intranquilos ante esta nueva situación tan desbordante y en los sectores duros del parlamento indonesio pronto reapareció la sombra del fantasma de Timor Leste que tan candente sigue en la política nacional del archipiélago indonesio.

Las reservas de Yakarta se evidenciaron apenas pasadas dos semanas con el anuncio por parte del vicepresidente, Yusuf Kalla, de que todos los extranjeros, especialmente los ejércitos, deberían abandonar las zonas afectadas a finales de marzo, tres meses después de la crisis. Poco después, el mismo presidente de la República tuvo que desdecir a su vicepresidente, asegurando que la notificación había sido solamente una sugerencia y que las agencias humanitarias podrían continuar con su reconocido trabajo más allá de la fecha indicada.

Se empezó a hablar entonces de que las partes en conflicto estaban negociando un acuerdo de paz, pero según el GAM[8], los combates y enfrentamientos entre ambos bandos continuaron sin pausa en las selvas de Sumatra y varios distritos del norte de la provincia y se saldaron con decenas de muertes hasta pocas semanas antes de la firma del acuerdo.

Todo esto ocurría en paralelo a las operaciones de emergencia aunque las agencias humanitarias sólo lo percibían en forma de bloqueos a su acceso a ciertos lugares considerados sensibles por el ejército y los continuos avisos de que sólo garantizaban la seguridad de los agentes humanitarios en ciertas

8. Véanse los informes de incidentes en la página web del GAM: http://www.asnlf.net/

zonas como la capital, Banda Aceh, Meulaboh y otras áreas de la costa oeste de la provincia donde la presencia del GAM era menor.

El GAM por su parte analizó rápidamente la situación e intentó captar la atención internacional, elusiva por tantos años, que, de pronto, estaba poniendo Aceh en los titulares de todo el mundo. Agradeció sobremanera la ayuda brindada por la comunidad internacional y reiteradamente anunció que en absoluto atacaría a los trabajadores humanitarios en el desempleo de sus funciones.

Vino entonces la noticia alentadora de que el acuerdo de paz estaba a punto de culminar y cuando finalmente llegó el 15 de agosto de 2005, casi ocho meses después del desastre, las agencias humanitarias reforzaron su confianza de que podrían seguir su trabajo a largo plazo.

Con todo, las ONG y agencias de desarrollo continuaron atareadas con su trabajo de reconstrucción post-tsunami y mirando por el rabillo del ojo los desarrollos del proceso de paz sin apenas participar en esa área de trabajo, a la espera de nuevas consignas por parte del Gobierno.

Las dos agendas

La división de agendas a la que hacíamos mención en la introducción del artículo no sólo se refiere a su tratamiento académico y mediático, pues refleja exactamente lo que ocurre también a nivel operacional sobre terreno.

Esta fragmentación de enfoques responde claramente a una política por parte del Gobierno central de Indonesia de sólo internacionalizar el trabajo de recuperación post tsunami y tratar como tema de Estado y soberanía nacional el proceso de paz al que sólo se permite participar a un selecto número de actores internacionales, siempre con un status de invitados y observadores. Es ilustrativo observar la total ausencia de las Naciones Unidas durante todo el periodo de negociaciones que desembocaron en el acuerdo de Helsinki, así como su moderado papel en el posterior desarrollo de las actividades previstas en el acuerdo de paz para hacer realidad este proceso más allá de las firmas. Esto no quita que su presencia en Aceh esté muy consolidada[9] en las tareas de apoyo al gobierno y a las agencias humanitarias para llevar a cabo la reconstrucción post-tsunami. Esta modesta participación de la ONU en el

9. Tienen en el terreno, 16 de sus agencias en activo, alrededor de 300 expatriados y un presupuesto de más de 800 millones de dólares hasta 2009.

proceso de paz se debe, quizás, a su papel gestor en Timor Leste en los años 90 sobre el que Yakarta no tiene una opinión totalmente positiva.

En el caso concreto de Aceh, el papel de mediador y monitor del proceso de paz lo ha jugado casi exclusivamente la Unión Europea, primero a través de su apoyo a la ONG Crisis Mangement Initiative (CMI) que facilitó el acuerdo y después, a través de la Aceh Monitoring Mission (AMM), una misión civil de supervisión del proceso de paz compuesta por europeos y miembros de varios países ASEAN trabajando conjuntamente para asegurar el cumplimiento de las condiciones enumeradas en el acuerdo: desmovilización, desarme y reintegración de ex combatientes, creación de una comisión de conciliación, etc.

Paradójicamente, otro factor que contribuye a esta fragmentación de agendas son los mandatos particulares de muchas agencias humanitarias que limitan mucho su capacidad de acción en las áreas de conflicto.

Una de las grandes cuestiones que todavía se debaten hoy en día, a casi dos años del desastre, es si estas organizaciones, por protocolos internos, pueden o no dedicar parte de sus fondos a rehabilitar y reconstruir comunidades no afectadas por el tsunami aunque estén tanto o más necesitadas. Eso no es un problema cuando el tsunami golpeó zonas ya afectadas por el conflicto, pero muy a menudo se da el caso de comunidades en el interior de la isla que sufrieron grandes pérdidas debido al conflicto y que se ven marginadas del proceso de reconstrucción por una concepción purista de los manuales de identificación de beneficiarios de las ONG y las agencias de desarrollo. También existen comunidades que no han sido afectadas directamente ni por el tsunami ni por el conflicto, pero que por hallarse en la misma provincia de Aceh han sufrido la negligencia del Gobierno central y las administraciones locales quedando perpetuamente en la cuneta del desarrollo.

Las limitaciones de criterio de los *marcos lógicos* elaborados en las primera fases de la respuesta sólo permiten que ese dinero se dedique a la reconstrucción en áreas afectadas por el tsunami y se convierte así en una nueva causa de conflicto entre comunidades que ven ir y venir a los coches de la agencias humanitarias sin parar a preguntarles por qué son tan pobres. Ésta es, sin duda, una de las áreas donde las recomendaciones del enfoque "*do not harm*" podrían llevarse a cabo evitando los potenciales conflictos entre comunidades, pero lamentablemente no es la práctica común.

A esto se une el consabido problema de contratación de mano de obra no autóctona, que en el caso de Aceh se nutre en gran manera de recursos humanos de

la isla de Java, históricamente percibida en Aceh como la sucesora de la política colonial holandesa de antaño, y no son raros los amagos de conflictos sobre el terreno por esta causa.

Todas las agencias comprenden que sin paz y estabilidad en la provincia no hay desarrollo posible aunque todos dejan esa premisa esencial en las asunciones de su marco lógico, como algo que no depende de ellos, ante la presente imposibilidad de colocarlo en sus objetivos con miedo de encontrarse en una situación de *ultra vires*, más allá de su mandato.

Efectos del tsunami en el conflicto

Aunque en la teodicea particular de algunos ulemas musulmanes el tsunami fuese considerado como una maldición de Allah por dejadez del pueblo en su práctica del islam o incluso, como algunos críticos fundamentalistas llegaron a indicar, debido a la lasitud de sus mujeres en cuanto al uso del velo (*djilbab*), la gran mayoría de los acheneses le han dado un sentido positivo al considerar su impacto sobre la política de la región como una oportunidad de poner fin a un conflicto que en su memoria histórica se encadena a más de ciento cincuenta años de enfrentamientos y desgaste social. Como reconoció el mismo presidente de la República en su discurso de conmemoración un año después del tsunami, la tragedia ha supuesto una *bendición disfrazada*.

El tsunami fue la excusa perfecta y facilitó una salida honrosa para que ambas partes se pusieran a negociar sin que ninguna de ellas fuese percibida por la otra como que capitulaba o cedía en sus posiciones anteriores. Como recoge el preámbulo del acuerdo de entendimiento que se firmó en Helsinki el 15 de agosto de 2005:

> *"El Gobierno de Indonesia y el Movimiento Aceh Libre confirman su compromiso para una solución pacífica, completa y sostenible al conflicto en Aceh con dignidad para todos."*

Ambas partes habían aprendido las lecciones del pasado, el ejército indonesio que no había solución militar al conflicto y el GAM que el Gobierno no admitiría nunca una repetición de la experiencia de Timor Leste. Si no aprovechaban la ocasión de tener la atención pública que el tsunami les había brindado, la oportunidad se podría perder para siempre.

Hubo cesiones por ambas partes, el GAM renunciaba a la independencia territorial de Aceh y el Gobierno central cedía en cuestiones de representación

política cara a las elecciones de 2009, donde según la legislación vigente sólo se pueden presentar partidos nacionales y no regionales[10]. Sin duda hay que dar también crédito a la estrategia negociadora del ex presidente de Finlandia Martti Ahtisaari, que aceptó ser el mediador a través de su ONG Crisis Management Group, solamente si ambas partes aceptaban su consigna de *"no hay nada acordado hasta que todo esté acordado"*.

En un ensayo anterior, al igual que en muchos otros procesos de paz alrededor del mundo, sólo se acordó el cese de hostilidades sin estipular un marco más amplio que marcase la dirección a llevar en la transición de la guerra a la paz, como el proceso de DDR , la reforma de las fuerzas armadas y la policía, el sistema judicial, etc.

Como bien indica la nueva Comisión para la Consolidación de la Paz de la ONU, uno de los factores que hace fracasar muy a menudo los procesos de paz es la falta de fondos para sostener adecuadamente los mecanismos que articulan la construcción de paz como el proceso de reinserción de ex combatientes, la capacitación de los gobiernos locales, etc. En el caso concreto de Aceh, el acuerdo firmado en Helsinki era inicialmente eso, unas firmas y buenas intenciones por parte de ambos bandos. Las negociaciones del estatuto de Aceh[11] llevaron luego otros ocho meses de negociaciones para ser refrendado por el parlamento indonesio y todavía quedan muchos desafíos por delante para llevar a cabo dicha legislación. Los programas específicamente dedicados para paliar los efectos del conflicto son todavía bastante limitados y si no fuera por los servicios y beneficios que las comunidades están recibiendo del operativo post-tsunami seguramente tendríamos una situación bastante mas delicada.

Resumiendo, el "primer tsunami" aportó al conflicto visibilidad y atención internacional lo que precipitó el acuerdo de paz. El "segundo tsunami" está poniendo los fondos y la experiencia técnica sobre el terreno para desarrollar una provincia que incluso antes del desastre estaba bastante devastada económica y socialmente.

El medio ambiente: posiblemente el gran perdedor

Dentro del complejo kaleidoscopio que ha producido el tsunami y la paz en Aceh hay un impacto negativo que es importante destacar.

10. En las elecciones previstas para el 11 de diciembre de 2006 los candidatos provenientes del GAM se presentarán como independientes hasta que el GAM se configure formalmente como partido político en los próximos años.

11. *Law on the Governing of Aceh* (LoGA)

Aceh alberga dos ecosistemas tropicales conocidos como Gunung Leuser y Ule Massen, dos paraísos naturales que conjuntamente ocupan tres millones y medio de hectáreas y son la tercera masa tropical más importante del mundo después del Amazonas y el Congo, un hábitat único que alberga mas de 20.000 especies vegetales y animales, entre las que se encuentran varias en proceso de extinción como el elefante, el orangután, el rinoceronte y el tigre de Sumatra.

Durante el conflicto esta selva primaria era muy a menudo el escenario de enfrentamientos entre los bandos beligerantes y precisamente por eso, por la peligrosidad de llevar a cabo en ella tareas económicas, quedaba preservada del asalto a sus recursos.

El cese de hostilidades tras el acuerdo de paz ha supuesto precisamente el libre acceso a estas selvas a todo aquel que lo desee y están sufriendo de repente una expoliación masiva de su patrimonio medioambiental, especialmente con las tala de árboles, para suplir la creciente demanda de madera necesaria para construir en tiempo récord las 120.000 casas necesarias para devolver un techo a los 500.000 desplazados tras el desastre. De la noche a la mañana se han creado senderos y caminos por los que los camiones cargados de madera talada ilegalmente no dejan de circular.

La Unión Europea a través de un fondo de donantes creado para apoyar el Gobierno en las tareas de reconstrucción está apoyando, entre otros, un proyecto para poner freno a este saqueo a través de 250 guardas forestales independientes[12] con la tarea de producir evidencias de estas actividades ilegales para que las fuerzas del orden tomen luego cartas en el asunto. La preservación de estos espacios naturales necesita tanta atención y cuidado como la solución al conflicto y la tarea de reconstrucción después del desastre.

Es éste otro problema complejo, pues depende también de legislaciones y mandatos de diferentes administraciones sobre el ecosistema, así como de los intereses económicos de algunas elites políticas y económicas.

Gobernanza: el eje principal

Tanto para la reconstrucción post-tsunami como para el proceso de paz, este factor es crítico: sin un fortalecimiento de las instituciones de gobierno provincial y las administraciones locales, ambos procesos tendrían muy pocas garantías de éxito.

12. Reclutados, formados y financiados a través de una ONG medioambiental independiente, la Leuser International Foundation. (www.leuserfoundation.org)

No es difícil imaginar que tras treinta años de conflicto, el aparato estatal en Aceh quedó reducido a su mínima expresión sin apenas provisión de servicios en casi todos los sectores sociales. El problema de la corrupción, proverbial en todo el país, añadía un nuevo lastre a los escasos recursos dedicados a la provincia[13].

Ante esta situación de baldío institucional en la provincia y la necesidad de gestionar de forma eficiente, rápida y transparente los 9.000 millones recaudados tras el tsunami, el Gobierno de Indonesia respondió *in extremis* con la creación de una Agencia de Reconstrucción de Aceh y Nias[14], el BRR[15], dependiente del Gobierno central y con categoría de Ministerio. Esta institución es, hoy en día, la locomotora de todos los esfuerzos de reconstrucción y, a pesar de todos los problemas a los que se está enfrentando, se hace merecedora del aprecio de todas las agencias participantes en los trabajos de reconstrucción, sobre todo si imaginamos cómo hubiera sido sin la presencia de una agencia nacional que marque las pautas en esta empresa tan ambiciosa y compleja.

Uno de los problemas es que el BRR se ha creado provisionalmente para un período de cinco años, tras el cual todo el trabajo de supervisión y dirección de los proyectos pendientes así como su mantenimiento pasará a manos de la incipiente burocracia provincial y local, cuyos líderes políticos serán legitimados tras las primeras elecciones democráticas en la provincia[16] que tendrán lugar el 11 de diciembre de 2006.

Indudablemente esto plantea un desafió importante en cuanto al proceso de Vinculación de Ayuda Humanitaria, Rehabilitación y Desarrollo (VARD) pues no sólo se da una situación post-desastre y post-conflicto, sino también una preocupante crisis estructural de las instituciones de desarrollo que dificultan las estrategias de transición. El incipiente Gobierno de Aceh y la BRR tienen ante sí una delicada *"zona gris"* para hacer este traspaso de responsabilidades, y a la vez vincular los actuales programas de rehabilitación y reconstrucción a los de desarrollo a largo plazo que deberán fijar las nuevas administraciones locales. Dicho proceso también pondrá a prueba la capacidad de adaptación de las agencias humanitarias que sigan sus operaciones por

---

13. Una ilustración anecdótica fue la puesta en prisión del gobernador de Aceh, Abdullah Puteh, apenas dos meses después del tsunami por un delito de apropiación indebida de fondos públicos en la compra de un helicóptero ruso en 2001 en la que se había inflado su precio de compra.

14. Aunque no tuvo la misma repercusión mediática que el tsunami, el 28 de marzo, tres meses después, tuvo lugar otro terremoto de gran magnitud que asoló la costa sur-oeste de la provincia y varias islas como Simelue y Nias.

15. *Badan Rehabilitasi dan Rekonstruksi (BRR) Nangroe Aceh Darussalam-Nias*

16. Elecciones para los cargos de gobernador provincial, *Bupatis* (regentes a nivel de distrito) y alcaldes.

entonces, ante la necesidad de coordinarse con los nuevos interlocutores, sus enfoques y agendas particulares.

El mandato del BRR, al igual que el de la gran mayoría de las agencias internacionales, se limita exclusivamente a la reconstrucción post-tsunami y no puede hilar, por el momento, en el proceso de paz. Para este propósito se ha creado la Agencia para la Paz y la Reintegración en Aceh[17], una institución con presupuesto nacional bajo el liderazgo del actual gobernador provincial en funciones. Sus primeros pasos han evidenciado la debilidad institucional para llevar a cabo sus propósitos y progresivamente está aceptando el apoyo técnico y financiero de la Unión Europea y del Banco Mundial para desarrollar los programas de reintegración de ex combatientes y apoyo a las víctimas del conflicto que el Gobierno le ha encomendado.

Las agencias humanitarias se ven hoy en día ante un dilema importante al considerar el aspecto de la gobernanza: producir resultados lo más rápido posibles trabajado de manera independiente o incluir de manera sistemática, no sólo a las comunidades, sino también a las administraciones locales en sus programas, lo que, de seguro, ralentizará considerablemente su consecución de objetivos y resultados.

Por supuesto, el apoyo al gobierno local y provincial es también tarea de las agencias bilaterales y son varias las iniciativas que se están llevando a cabo para fortalecer los ayuntamientos y las agencias gubernamentales de los departamentos ministeriales a todos los niveles de la administración: bomberos, agencias forestales, departamentos de aguas, telecomunicaciones, etc.

Sin duda, el restablecimiento de instituciones eficaces y eficientes probará ser mucho más difícil que la reconstrucción de casas y carreteras.

Los próximos cuatro o cinco años van a ser críticos para Aceh pues se verá hasta qué punto los actores sociales, agencias e instituciones en todos los sectores (político, humanitario, económico y religioso) son capaces de aunar sus agendas, optimizar los recursos y trabajar al unísono para un objetivo común: la consolidación de la paz y la democracia en Aceh y el desarrollo integral de un colectivo que ya ha padecido demasiados infortunios en su historia.

17. *Badan Reintegrasi-Damai Aceh (BRA).*

DE VÍCTIMAS A SUJETOS POLÍTICOS: MUJERES ORGANIZADAS POR LA PAZ[1]

IRANTZU MENDIA AZKUE*

RESUMEN

El papel crucial que desempeñan las organizaciones de mujeres en la rehabilitación posbélica y la construcción de la paz se ha convertido en parte del discurso de la mayoría de los actores internacionales, en especial tras la aprobación, en octubre de 2000, de la Resolución 1325 sobre Mujeres, Paz y Seguridad del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Este artículo aborda algunos de los temas problemáticos que surgen en el estudio del activismo de las mujeres por la paz, así como varios elementos de la experiencia de construcción de paz de las mujeres organizadas en contextos de posguerra.

ABSTRACT

The crucial role women's organizations play in post-conflict rehabilitation and peacebuilding has become part of the discourse of the majority of international actors, especially after the United Nations Security Council adopted in October 2000 the Resolution 1325 on Women, Peace and Security. This article deals with some of the problematic questions that arise when analysing women's peace activism, as well as various elements of the peacebuilding experience of organized women in post-war settings.

1. Los contenidos de este artículo se derivan de la realización del proyecto de tesis doctoral de la autora, financiado a través del Programa de Formación de Investigadores del Departamento de Educación, Universidades e Investigación del Gobierno Vasco, así como de la realización del proyecto de investigación titulado "Seguridad humana, desarrollo humano y gobernabilidad como claves de los procesos de reconciliación y rehabilitación posbélicas", financiado por la Universidad del País Vasco (Ref: 1/UPV 00111.323-H-15866/2004).

* Investigadora de HEGOA, Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional (Universidad del País Vasco).

RÉSUMÉ

Le rôle crucial que jouent les organisations de femmes dans la réadaptation post-guerre et la construction de la paix est rentré dans le discours de la majorité des acteurs internationaux, spécialement après l'approbation, en octobre 2000, de la Résolution 1325 sur Femmes, Paix et Sécurité du Conseil de Sécurité des Nations Unies. Cet article aborde certaines des matières problématiques qui apparaissent dans l'étude de l'activisme des femmes pour la paix, ainsi que plusieurs éléments de l'expérience de construction de paix des femmes organisées dans des contextes d'après-guerre.

Reflexión basada en tres ejes

Sobre la rehabilitación posbélica

Durante toda la década de los 90, ha sido abundante la investigación y la práctica internacional en materia de rehabilitación posbélica. En términos generales, este concepto se aplica a la reconstrucción de aquellas sociedades que han quedado devastadas por el conflicto armado. La rehabilitación posbélica es un proceso que implica una multiplicidad de niveles, actores y dimensiones interrelacionadas, entre las que se suelen destacar: a) la reconstrucción económica (reconstrucción de infraestructuras y sistemas productivos, actividades de generación de ingresos, etc.); b) la reconstrucción político-institucional (democratización, celebración de elecciones, reforma de las estructuras de gobierno, reforma judicial y constitucional, avances en materia de derechos humanos, etc.); c) la reforma del sector de seguridad; d) el desarme, desmovilización y reintegración de ex combatientes; y d); la reconstrucción social (análisis del impacto social de la guerra y las necesidades en la posguerra, reconstrucción del tejido social, reasentamiento y reintegración de refugiados y desplazados internos; justicia y reconciliación, etc.).

En el ámbito académico, si bien se han producido numerosos estudios en relación a los aspectos económicos y político-institucionales de la rehabilitación posbélica, existen todavía notables lagunas en cuanto a la comprensión teórica de los procesos de *reconstrucción social*, de recuperación del tejido social y de reconciliación, así como en cuanto a los mecanismos operativos para promoverlos. En los últimos años, en el análisis de las causas de los conflictos predominan las interpretaciones basadas en una racionalidad económica, desde la que con frecuencia los conflictos tienden a definirse como "guerras de

recursos". Es aquí donde se sitúan los numerosos estudios en torno a la economía política de la guerra, los cuales en los últimos años han centrado y alimentado el debate conocido como *avaricia y agravio* (*greed and grievance)*"[2]. Frente a las interpretaciones realizadas desde la perspectiva de la economía política, han sido menos los estudios que abordan las raíces de los conflictos, su impacto y las posibilidades de su resolución desde posicionamientos antropológicos y sociológicos, más capaces de determinar los factores identitarios y sociales que intervienen en los conflictos.

También en la práctica, la actuación de la comunidad internacional en materia de rehabilitación posbélica y de construcción de paz se ha centrado en la recuperación o más bien transformación de las estructuras económicas y en las reformas de carácter político-institucional, relegando a un segundo plano los problemas derivados de la profunda desestructuración social que conlleva un conflicto violento. Si, como es comúnmente admitido, el conflicto violento —y sobre todo el conflicto de carácter interno— destruye o debilita la confianza y la cohesión al interior de las comunidades, entonces durante la posguerra la reconstrucción de la "infraestructura social" debe ser tan importante como las intervenciones encaminadas a recuperar y mejorar la infraestructura económica y política.

Sobre el género en el análisis de conflictos

Partiendo de que en la investigación sobre la rehabilitación social existen vacíos teóricos, una de las áreas aún menos analizadas es la contribución que las mujeres realizan en tal dirección a través de su participación sociopolítica. En los últimos años, desde el ámbito académico se ha producido un cuerpo empírico creciente sobre el impacto de la guerra en las mujeres, que ha permitido visibilizar su experiencia fundamentalmente como víctimas pero también como perpetradoras o reproductoras de la violencia. Sin embargo, todavía es escasa la bibliografía que analiza desde un enfoque de género su participación activa en los procesos de rehabilitación posbélica y de construcción de paz.

La ausencia del género como variable en el análisis de conflictos es una manifestación del sesgo histórico en la investigación sobre la guerra, en la que tradicionalmente se ha considerado como "universal" aquello que era resultado de la experiencia y de las narraciones masculinas. Uno de los

2. Este debate enfrenta a aquellos analistas que defienden el predominio de las motivaciones e incentivos económicos como principal causa de los conflictos, y aquellos que consideran los agravios políticos y las desigualdades socio-económicas como principales factores explicativos de los mismos.

mayores desafíos a la ausencia de una sensibilidad de género en el estudio de la guerra y la paz proviene del feminismo contemporáneo y de su aplicación sistemática del concepto de género como categoría de análisis. Bajo la premisa de que "las teorías tradicionales han sido aplicadas de forma que resulta difícil entender la participación de las mujeres en la vida social, o entender las actividades de los hombres como determinadas por el género (vs. como representaciones de "lo humano")"[3], la investigación feminista desde los años 70 ha tratado de "deconstruir" lo que históricamente se ha presentado como "conocimiento humano" y "construir" interpretaciones de la realidad más exhaustivas, en las que estén presentes también las mujeres como categoría social.

Desde la década de los 90, la "deconstrucción" de la realidad social aplicada al análisis de conflictos ha permitido reflejar la enorme variedad de experiencias y roles de las mujeres durante y después de las guerras, el reconocimiento de que el género determina el impacto diferente de la guerra sobre hombres y mujeres y la constatación de que los conflictos armados tienden a generar transformaciones en las relaciones de género, que pueden ir desde su desestabilización hasta su redefinición o reajuste.

A pesar de los avances, el campo de la resolución de conflictos sigue sin ser suficientemente receptivo a la introducción sistemática del género como una herramienta de análisis. En opinión de El-Bushra, "el análisis de conflictos ha tendido a ignorar cómo el análisis de género podría enriquecer la comprensión de las motivaciones de diferentes actores, o cómo podría articular vínculos entre, por un lado, la dimensión personal y, por otro, las instituciones, tendencias e intereses a nivel local, nacional e internacional"[4]. Al analizar la eficiencia de la integración de un enfoque sensible al género en diferentes áreas del conocimiento social, se pueden identificar varios niveles en su proceso de "generización" (*engendering*), que va desde el esfuerzo por visibilizar a las mujeres hasta la introducción del género en la corriente principal de una disciplina dada (*mainstreaming*). Así, Pankhurst y Pearce afirman que, mientras determinados ámbitos de los estudios de desarrollo han alcanzado niveles considerablemente altos en su proceso de generización, su aplicación a otros campos como las Relaciones Internacionales y la Resolución de Conflictos aún permanece en el primer nivel de hacer visibles a las mujeres[5]. En este

3. HARDING, Sandra (ed.): *Feminism and Methodology*, Indiana University Press, 1987, p. 3.

4. EL-BUSHRA, Judy: "Transforming Conflict; Some Thoughts on a Gendered Understanding of Conflict Processes", en JACOBS, Susan *et al* (eds.): *States of Conflict: Gender, Violence and Resistance*, Zed Books, Londres, 2000, pp. 66.

5. PANKHURST, Donna y PEARCE, Jenny: "Engendering the Analysis of Conflict: A Southern Perspective", en AFSHAR, H. (ed.): *Women and Empowerment. Illustrations from the Third World*, Routledge, 1998, pp. 155-158.

nivel, básicamente descriptivo, el principal esfuerzo se dirige a identificar a las mujeres en los conflictos armados: describir sus actividades, la naturaleza de su experiencia, su participación en la realidad que les rodea y el significado que otorgan a las situaciones que activamente contribuyen a crear.

Sobre la construcción de la paz "desde abajo"

Si bien a partir de los años 90 la construcción de la paz como concepto y práctica se ha convertido en parte de la agenda de la comunidad internacional, ésta ha asignado sólo una pequeña fracción del total de sus recursos para crear la paz comenzando desde la base, es decir, desde el nivel local o comunitario. Más aún, la comunidad internacional con frecuencia tiende a percibir a los ciudadanos y ciudadanas locales en zonas de conflicto como víctimas pasivas de la violencia con la única esperanza de ser asistidos por agentes externos, a pesar de que existen numerosos ejemplos de la capacidad de acción a nivel local en resolución de conflictos y construcción de la paz. En realidad, los esfuerzos locales para mitigar y oponerse a la violencia sobre el terreno son un son comunes en diferentes contextos de conflicto.

La investigación para la paz y la resolución de conflictos insiste en que una paz sostenible y duradera debe construirse de forma simultánea "desde arriba" y "desde abajo". Es decir, el logro de una paz duradera no sólo depende de la negociación de acuerdos en los niveles oficiales sino también de las iniciativas implementadas sobre el terreno, a través de acciones concretas en las zonas en conflicto y a través de un trabajo de (re)construcción de confianza donde todas las partes enfrentadas por el conflicto estén implicadas.

Por lo tanto, esta reflexión tiene como tercer eje la noción de *capacidades locales para la paz*, entendida como aquellas iniciativas de agentes locales que buscan construir puentes entre sectores polarizados o previamente enfrentados por el conflicto, promover el diálogo social y político y abrir espacios para la reconciliación. Esta noción se fundamenta en el *marco de análisis de las capacidades y vulnerabilidades* de las comunidades afectadas por conflictos bélicos de larga duración, un marco que permite explorar los contextos locales para lograr una mayor comprensión de las guerras internas y, consecuentemente, determinar la forma en que las intervenciones externas o de terceros pueden apoyar las alternativas no violentas que surgen en medio de los conflictos[6].

6. ANDERSON, Mary: *Do No Harm. Supporting Local Capacities for Peace through Aid*, Collaborative for Development Action, Local Capacities for Peace Project, 1996.

Desde la inclusión del concepto de construcción de paz en el informe *Agenda para la Paz* de las Naciones Unidas (1992), han proliferado diversas definiciones del mismo por parte de investigadores, agentes políticos y actores de la ayuda humanitaria y el desarrollo. A pesar de no existir una definición consensuada del término, Goodhand y Hulme extraen algunas de las premisas que subyacen al concepto de construcción de la paz[7]:

- La asunción de que la paz requiere transformación y debe ser construida en el tiempo.
- La paz contiene cuestiones económicas, sociales, culturales, políticas y humanitarias; se trata de algo más que la ausencia de violencia e incluye ideas sobre el desarrollo sostenible y la justicia social.
- La construcción de la paz no es un evento sino que se refiere a un proceso que ocurre antes, durante y después del conflicto violento.
- La construcción de la paz no es una actividad específica sino la consecuencia de una actividad.
- Se basa en la premisa de que las sociedades afectadas por el conflicto violento contienen individuos, grupos, actitudes y procesos que promueven la paz.

Partiendo de esta última premisa, muchos investigadores han estudiado el papel que desempeña la sociedad civil en actividades de construcción de paz. Adam Curle, por ejemplo, realiza un examen de la relevancia de la mediación a través de la denominada *diplomacia ciudadana o no oficial* en los conflictos étnicos contemporáneos, para concluir que en estos contextos los métodos de la diplomacia convencional no sólo son en vano, sino que la resolución de conflictos a través de agentes externos ha resultado ser ineficaz[8]. En tales situaciones, es esencial considerar el potencial de conciliación y construcción de la paz al interior de las propias comunidades en conflicto, es decir, los esfuerzos de paz llevados a cabo por organizaciones e individuos no oficiales o no gubernamentales, que tratan de superar la lógica de la política del poder y estimular la comunicación, el entendimiento y la colaboración entre la partes enfrentadas[9].

---

7. GOODHAND, Jonathan y HULME, David: *NGOs and Complex Political Emergencies*, Cuaderno de Trabajo Nº 1, Serie "Peace Building and CPEs", Universidad de Manchester e INTRAC, 1997, p. 3.

8. CURLE, Adam: "New challenges for citizen peacemaking", *Medicine and War*, Vol. 10, Nº 2, 1994, p. 96.

9. Para una definición de *diplomacia ciudadana* o *diplomacia track two*, ver HAVERMANS, Jos: Private Professionals for Peace", en *People Building Peace. 35 Inspiring Stories from Around the World*, European Centre for Conflict Prevention, Utrecht, 1999: p. 166.

Cruce de caminos: las organizaciones de mujeres en la construcción de la paz

Una primera observación al hablar del papel de las mujeres organizadas como constructoras de paz es que su trabajo se produce en la intersección de los tres ejes de reflexión anteriores. Es decir, los aportes de la teoría de género al análisis de conflictos han permitido visibilizar y favorecer el reconocimiento de un hecho: que las organizaciones de mujeres han demostrado ser especialmente activas en el campo de la construcción de la paz, sobre todo en su vertiente de reconstrucción social, y en particular desde el espacio de lo local.

Es innegable que tanto hombres como mujeres participan en movimientos contra la guerra, sin embargo también es cierto que con frecuencia las mujeres son más numerosas en estos movimientos y que, en ocasiones, tienden a formar organizaciones separadas. La preferencia por la formación de organizaciones lideradas y compuestas exclusivamente por mujeres se explica por diferentes motivos en diferentes contextos; en algunos casos, porque encuentran el liderazgo masculino menos democrático y no siempre partidario de la no-violencia; en otros, porque prefieren desarrollar sus propias formas de expresión de la acción directa no-violenta; y en otros, por la necesidad de crear un entorno más “confiable”[10].

Los estudios sobre las experiencias de organización y acción colectiva de las mujeres en torno a la guerra y la paz revelan que a través de la historia las mujeres se han organizado transnacionalmente para oponerse a la guerra, el sexismo y la desigualdad, y han realizado una “contribución distintiva” a la construcción de la paz que derivaría de sus roles sociales específicos[11]. Igualmente, algunos activistas en el campo de la construcción de la paz señalan “los roles particulares y distintivos de construcción de la paz que juegan las mujeres en comunidades afectadas por un conflicto”, afirmando que las mujeres parecen ser “más creativas y efectivas para hacer la paz”[12].

---

10. Cynthia Cockburn realizó un estudio en profundidad de la organización bosnia Medica, creada durante la guerra como un centro terapéutico de atención gratuita a mujeres víctimas de la violencia, en el que las consultas ginecológicas se combinaban con la terapia psicosocial. La razón por la que ésta y otras organizaciones se crearon por y para mujeres es que percibían una mayor probabilidad de que ellas comprendieran los sentimientos de las mujeres que habían sido violadas y que, además, las mujeres con necesidad de tratamiento y cuidado confiarían más fácilmente en doctoras y terapeutas mujeres. Ver COCKBURN, Cynthia: *The Space Between Us. Negotiating Gender and National Identities in Conflict*, Zed Books, Londres; Nueva York, 1998, pp. 174-210.

11. BOULDING, Elise: “Feminist Inventions in the Art of Peacemaking”, *Peace and Change*, Vol. 20, Nº 4, 1995, pp. 408-438.

12. Citado en PANKHURST, Donna: *Women, Gender and Peacebuilding*, Cuaderno de Trabajo Nº 5, Centro de Resolución de Conflictos, Departamento de Estudios de Paz, Universidad de Bradford, 2000, p. 13.

Afirmaciones como las anteriores han llevado a concluir que la política que inspira el activismo de las mujeres por "la paz y la justicia" o "contra la guerra y la ocupación" es específica de género. De aquí se derivaría, entonces, que si las mujeres estuvieran en posiciones políticas y militares clave, sería menos probable que los Estados entraran en guerra, o al menos que se harían mayores esfuerzos diplomáticos y de resolución pacífica de los conflictos. La investigación indica que, para que se desencadene algún tipo de cambio en las políticas de seguridad de los Estados, las mujeres deben constituir una "masa crítica" de al menos el 30% de representación en las posiciones de decisión política. Sin embargo, esta teoría ha sido aplicada fundamentalmente a situaciones donde las mujeres aún no constituyen esa "masa crítica", de forma que aún no se ha logrado una evidencia sólida que reafirme este argumento[13].

Por lo tanto, la pregunta permanece aún abierta: ¿desempeñan las organizaciones de mujeres un papel distinto respecto a las organizaciones mixtas o lideradas por hombres, en la construcción de la paz? ¿Es relevante esta diferenciación de género? Para tratar de responder a esta cuestión es necesario centrarse en los rasgos de la acción colectiva de las mujeres en contextos de conflicto y posconflicto bélico.

Los ámbitos de acción ante el conflicto violento

El hecho de que en los conflictos armados el uso de la violencia —interpersonal, sancionada por el Estado o insurgente— es principalmente masculino ha contribuido a crear una imagen estereotipada de los hombres como perpetradores de la violencia y de las mujeres como víctimas pasivas de la misma. Así, tradicionalmente se ha negado a las mujeres la capacidad de ser sujetos de acción en los conflictos armados, de forma que toda la variedad de sus experiencias como agentes sociales ha sido ignorada.

En consecuencia, a pesar de que el concepto de "agencia" (*agency*) de las mujeres no ha sido aún suficientemente teorizado dentro de la teoría feminista, resulta importante recurrir a esta noción para una teoría y práctica de la construcción de la paz más sensible al género. De lo contrario, las mujeres serán siempre erróneamente retratadas como víctimas en la sociedad y sin una participación en la continua (re)construcción de la realidad social. En palabras de la teórica del género Lata Mani:

13. DAHLERUP, Drude: "Women in Political Decisionmaking: From Critical Mass to Critical Acts in Scandinavia", en SKJESLBAEK, Inger y SMITH, Dan (eds.): *Gender, Peace and Conflict*, SAGE, Londres, 1999, p. 108.

"Para el feminismo, el discurso de la mujer como víctima ha sido inestimable para evidenciar el carácter sistemático de la dominación de género. Pero si no se emplea con cuidado, o en conjunción con un concepto de "agencia" dinámico, nos deja con representaciones limitadas de las mujeres como principalmente seres pasivos y sobre los que se actúa…"[14]

En términos generales, al analizar la acción colectiva de las mujeres, los estudios sobre su participación en movimientos de protesta y de cambio social suelen indicar cuatro tipos de objetivos o temas alrededor de los que las mujeres se han organizado históricamente: a) la supervivencia económica (obtención de alimento, empleo, bienestar); b) cuestiones nacionalistas o raciales/étnicas (tanto desde la derecha como desde la izquierda del espectro político-ideológico); c) cuestiones humanísticas y de bienestar general, como la paz, el medio ambiente, la educación pública, la salud, etc.; y d) los derechos de las mujeres.

Sin embargo, al analizar las acciones de las mujeres en estos ámbitos diversos, una cuestión problemática que surge es la forma en que normalmente se define el término "político". Muchas de las actividades de las mujeres en grupos comunitarios o de base se etiquetan a menudo como acciones de "voluntariado", de "caridad" o "sociales", incluso si este trabajo tiene un claro impacto político[15].

Lo anterior tiene su reflejo al analizar el papel de las organizaciones de mujeres en el campo de la rehabilitación posbélica y la construcción de la paz. Las negociaciones para alcanzar acuerdos de paz (*peacemaking*) y las intervenciones de mantenimiento de la paz (*peacekeeping*) son generalmente consideradas como el espacio propiamente "político", "duro", de la gestión y resolución de conflictos, y este es precisamente un espacio en el que está ampliamente limitada la participación de las mujeres; éstas raramente están presentes en las mesas de negociación o participan en los gobiernos de transición, al tiempo que son una clara minoría entre las fuerzas internacionales de mantenimiento de la paz.

Sin embargo, la construcción de la paz (*peacebuilding*), que implica una perspectiva de más largo plazo, de transformación de las estructuras de desigualdad subyacentes al conflicto y de iniciativas de reconciliación desde la base,

14. MANI, L., citado en ANDERMAHR, S. *et al*: *A Glossary of Feminist Theory*, Arnold, Oxford University Press, Londres; Nueva York, 2000, p. 14.
15. FERRIS, E., citado en SORENSEN, Birgitte: *Women and Post-Conflict Reconstruction: Issues and Sources*, WSP Occasional Paper, Nº 3, UNRISD, 1998, p. 6.

suele ser considerada como un espacio más "suave", en el que consecuentemente la presencia de las mujeres es vista con menos recelo y, de hecho, es progresivamente valorada como positiva. En este sentido, en los debates sobre la implicación de las mujeres en actividades de construcción de paz, es común la referencia a su rol biológico y de cuidado de la vida, de manera que estas actividades pasan a concebirse como una especie de extensión "natural" de sus roles domésticos como esposas y madres; dicho de otra forma, se produce una justificación de su implicación en política como una extensión de su rol como cuidadoras en casa.

Este tipo de interpretación tiene mucho que ver con las posiciones esencialistas respecto a la asociación "mujeres y paz", según las cuales las mujeres estarían biológicamente determinadas a ser "por naturaleza" constructoras de la paz y los hombres a su vez esencialmente violentos. Esta postura es fuertemente criticada por aquellas corrientes feministas que, desde planteamientos más cercanos al estructuralismo social, rechazan la idea de que tanto hombres como mujeres tengan una naturaleza "esencial"; los seres humanos no son inherentemente violentos ni pacíficos sino que son los factores sociales y políticos los que contribuyen a la guerra y a su naturaleza "generizada". Desde esta perspectiva, las mujeres no son constructoras de la paz "por naturaleza", sino que, en la medida en que escapen de la socialización masculina, serán capaces de formular más libremente una visión transformadora y no violenta de la sociedad.

En relación al esencialismo, una segunda cuestión bajo discusión es si hay algo de universal en la maternidad que predisponga la respuesta de las mujeres a la guerra, dado que existe un número significativo de grupos de madres que se organizan para protestar contra la guerra en diferentes partes del mundo. En este caso, el interrogante que se plantea es la medida en que el activismo político de las mujeres y su compromiso con la paz resulta de su experiencia como madres. Entre las muchas expresiones de lo que se denomina *la política de la maternidad* predominan, por ejemplo, aquellas organizaciones en las que se enfatiza el rol de las mujeres como cuidadoras y sustentadoras de vida, ya que la maternidad se identifica fundamentalmente con sentimientos de cuidado, protección y amor que son por principio opuestos al odio y la violencia.

La crítica fundamental que recibe esta interpretación de la participación de las mujeres en los movimientos de paz es que se acerca bastante a las definiciones patriarcales de lo que debe ser el papel de las mujeres en la sociedad, ya que éstas permanecen exclusivamente asociadas a los "roles biológicos" que les son asignados. Además, esta interpretación tampoco serviría para explicar

el hecho de que muchas otras mujeres que también son madres toman parte en los conflictos violentos, bien uniéndose a los grupos armados o bien instigando y apoyando la guerra, y lo hacen precisamente apelando a su condición de madres y a su responsabilidad a la hora de garantizar un mejor futuro a sus hijos e hijas[16].

Este tipo de divergencias a la hora de explicar la implicación de las mujeres en la construcción de la paz son indicativas de que, al igual que las mujeres como categoría social no conforman un todo homogéneo, tampoco las organizaciones que crean para promocionar la paz son uniformes, sino que a lo largo de la historia han surgido y actuado en función de objetivos y estrategias diversas.

Breve panorámica del activismo de las mujeres por la paz

La participación de las mujeres en actividades de construcción de paz tiene una larga historia que aún no ha sido suficientemente reconocida. Una mirada al pasado más reciente sitúa a las mujeres en lucha por sus derechos desde mediados del siglo XIX, junto con otros movimientos sociales, como el movimiento por la abolición de la esclavitud, el movimiento sindical y las organizaciones por la promoción de la no-violencia. Con la I Guerra Mundial, tendrá lugar una confluencia entre los movimientos contra la guerra y el movimiento sufragista, de forma que para éste último el compromiso por los derechos civiles y políticos de las mujeres se vinculó a la lucha por la paz. Es precisamente durante la I Guerra Mundial cuando mujeres activistas procedentes del movimiento sufragista crearon el Partido de las Mujeres por la Paz —que más tarde sería renombrado como la Liga Internacional de las Mujeres por la Paz y la Libertad—, cuyo plan de acción contemplaba no sólo el llamamiento al desarme universal y el final de la guerra, sino también la reivindicación de la igualdad entre mujeres y hombres.

Las movilizaciones de las mujeres por la paz se sucederían más tarde al estallar la II Guerra Mundial, así como los grupos que más adelante llamaron a resistir la Guerra Fría. Durante toda la década de los 80, las mujeres adquirieron un papel protagonista en el movimiento antinuclear. Varias organizaciones y acciones de paz, como las protestas en la base militar de Greenham Common en Gran Bretaña, desarrollaron formas específicamente femeninas

16. Inger Skjelsbaek destaca el ejemplo de las mujeres guerrilleras en El Salvador y en Vietnam, para quienes la maternidad y la racionalidad del cuidado y defensa tanto de sus familias como de su país eran la principal motivación para participar en el combate directo. Ver SKJESLBAEK, Inger: "Is Feminity Inherently Peaceful? The Construction of Feminity in the War", en SKJESLBAEK, Inger y SMITH, Dan (eds.): *Gender, Peace and Conflict*, SAGE, Londres, 1999, p. 64.

de hacer políticas a favor de la paz. Por otro lado, también durante esta etapa se convirtieron en ejemplos paradigmáticos de activismo político por la paz las numerosas organizaciones de mujeres en lucha contra la impunidad en América Latina, entre las que pueden mencionarse las Madres de Plaza de Mayo en Argentina, el Comité de Madres Óscar Romero en El Salvador, la Coordinadora Nacional de Viudas de Guatemala, etc.

A partir de mediados de la década de los 90, son cada vez más numerosos y visibles los movimientos trasnacionales de mujeres por la paz, la justicia social y los derechos humanos, así como las ONG de mujeres dedicadas a la resolución de conflictos. Un ejemplo destacado es la red de Mujeres de Negro, nacida como organización en 1988 en Israel a partir de un grupo de pacifistas israelíes y palestinas opuestas a la ocupación de Gaza y Cisjordania. Su activismo se expandió pronto a Belgrado, Italia, Londres, Madrid, Colombia, etc. y, para finales de los años 90, se había convertido ya en una red transnacional en contra de la guerra que combina la acción local y la global y que pone énfasis en la denuncia de la militarización de las sociedades como fuente de violencia contra las mujeres.

Otro ejemplo reciente es el de Colombia, donde las organizaciones de mujeres están jugando un papel significativo en la presión al Gobierno y a los diferentes actores armados para que retomen las negociaciones de paz, incluyendo en éstas a la sociedad civil. Iniciativas como la Ruta Pacífica de las Mujeres son una muestra del liderazgo que están asumiendo las organizaciones de mujeres como principales defensoras de una salida negociada al conflicto colombiano. Mediante un proceso de creación de consenso, los grupos que conforman la Ruta Pacífica han llegado a la elaboración de una agenda de paz común. Además, han identificado y denunciado las experiencias comunes de las mujeres en el conflicto armado, como la marginación económica, la exclusión de los procesos judiciales y la discriminación cultural, experiencias que comparten con otros sectores de la sociedad colombiana.

En todos los casos, la organización de las mujeres por la construcción de la paz está determinada por la forma en que los factores culturales y sociales (clase, etnia, nacionalidad, sexualidad...) afectan a sus experiencias de guerra. Sin embargo, teniendo en cuenta esta diversidad determinada por factores contextuales, socio-históricos e identitarios, vuelve a surgir el interrogante de hasta qué punto las mujeres de diferentes culturas y grupos sociales pueden llegar a compartir unas mismas preocupaciones particulares de género en el ámbito de la construcción de la paz. En esta ocasión, la respuesta al interrogante planteado puede llegar del análisis comparado de organizaciones de mujeres trabajando en contextos diversos, atendiendo en particular a su labor en sociedades en transición de la guerra a la paz.

Las mujeres por la paz en contextos de posguerra

En un intento por determinar las formas en que el activismo de las mujeres contra la violencia difiere del de otros grupos, Birgit Brock-Utne identificó tres características recurrentes de la acción organizada de las mujeres por la paz: a) está conectada con la preocupación por la vida humana; b) hace uso de una variedad de técnicas no violentas, actos y estrategias, con especial relevancia de aquellas de carácter simbólico[17], y c) es transpolítica, a menudo transnacional, y tiene como objetivo llegar a otras mujeres en el campo opuesto[18].

Más recientemente, a partir de un estudio comparado de las acciones de paz de las mujeres en 14 zonas de conflicto (Guinea, Liberia, Sierra Leona, Oriente Medio, América Latina, Balcanes, Camboya, Timor Oriental, y la región de los Grandes Lagos), el informe de UNIFEM de 2002 sobre *Mujeres, Guerra y Paz*, concluye que estas iniciativas producidas en contextos tan diversos tienen en común los siguientes elementos: a) la capacidad para ver más allá de las fronteras nacionales, incluso mientras sus gobiernos mantienen posiciones aislacionistas o pro-bélicas; b) una visión de la paz basada en el respeto de la dignidad del individuo, independientemente de su nacionalidad, etnia o situación económica; y c) la comprensión de que la paz está inextricablemente vinculada a la igualdad entre las mujeres y los hombres[19].

Asimismo, adoptar una metodología de análisis comparado permite contrastar aquellos temas comunes que centran en la práctica el trabajo de construcción de paz de las organizaciones de mujeres en diferentes contextos de posguerra, entre los que pueden señalarse:

Recuperación de los medios de vida: estas organizaciones se concentran en ayudar a las mujeres a recuperar la independencia económica previa a la guerra, tanto para su propia supervivencia como para la manutención y cuidado de las personas que quedan a su cargo. En la posguerra, el acceso de las mujeres a los recursos de la sociedad puede estar limitado por diversos factores: restricciones en el derecho de propiedad; su exclusión de los planes de reinserción; el empobrecimiento, que suele afectar sobre todo a los

17. En el caso del movimiento de mujeres o de organizaciones de mujeres trabajando en contextos de conflicto y de posconflicto, no se encuentran ejemplos del uso de la violencia directa como vía para el logro de sus reivindicaciones.

18. BROCK-UTNE, Birgite: *Feminist Perspectives on Peace and Peace Education*, Pergamon Press, Nueva York; Oxford, 1989.

19. UNIFEM: *Mujeres, guerra y paz*, Informe sobre el Progreso de las Mujeres en el Mundo, 2002. Disponible en: www.womenwarpeace.org/WWP_ES_SP.pdf

hogares encabezados por mujeres, etc. Entre las actividades económicas desarrolladas, es frecuente la implementación de proyectos de generación de ingresos en diversos campos profesionales. Estos proyectos se realizan con la doble intencionalidad: por un lado, contribuir a que las mujeres recuperen una fuente de ingresos, y, por otro, buscar un efecto terapéutico que ayude a esas mismas mujeres en su proceso de recuperación de los traumas psicosociales derivados de la experiencia de guerra, un ámbito de la rehabilitación posbélica que continúa siendo insuficientemente abordado por la comunidad internacional.

Denuncia de la violencia contra las mujeres: otro objetivo prioritario de las organizaciones es contrarrestar la violencia de género, ejercida fundamentalmente contra las mujeres. Por una parte, tal como se menciona en líneas anteriores, estas organizaciones ponen en marcha programas de apoyo psicosocial a las víctimas de la violencia, muchas de las cuales sufren el denominado "síndrome de estrés post-traumático". La principal fuente de victimización de las mujeres durante las guerras es la violencia sexual, si bien la violencia contra las mujeres en sus diferentes formas (violación, violencia intrafamiliar, prostitución forzada, tráfico de mujeres, etc.) persiste e incluso puede aumentar en contextos de posguerra. En este sentido, las organizaciones de mujeres llaman la atención sobre el *continuum* de violencia —política, económica y social— que pasa como socialmente invisible en tiempos de "paz", en gran parte debido a la aceptación cultural de una jerarquía de género basada en el privilegio de los hombres y la subordinación de las mujeres. Unido a este objetivo, estas organizaciones defienden activamente los derechos de las mujeres, y de manera especial sus derechos sexuales y reproductivos, además de proporcionar servicios de asistencia legal de diverso tipo.

Reconciliación: la puesta en práctica de iniciativas para la reconciliación y la reducción de la polarización socio-política es otra de las áreas fundamentales que del trabajo de las organizaciones locales de mujeres. En el caso de conflictos con un claro componente étnico, por ejemplo, la búsqueda de la reconciliación entre las diferentes comunidades étnicas se realiza mediante la cooperación entre las líneas fronterizas y la organización de actividades mixtas, así como a través del apoyo al retorno de los desplazados. Para ello, muchas de las organizaciones de mujeres basadas en el principio de la inclusión, minimizan la importancia de las diferencias nacionales/étnicas y trabajan por una sociedad (re)integrada.

Por otra parte, así como se observan idearios y también ámbitos de trabajo comunes, también se detectan entre las organizaciones de mujeres por

la paz en contextos de posguerra una serie de dificultades comunes a las que deben hacer frente.

Exclusión de los procesos formales de construcción de paz. En la medida en que las mujeres no están representadas en las negociaciones de paz, sus necesidades e intereses de cara a la reconstrucción posconflicto no son suficientemente atendidos. La experiencia muestra que los programas de reconstrucción se diseñan tomando en cuenta los "intereses generales" de la sociedad, normalmente considerados como más importantes o urgentes que aquellos específicos de las mujeres. Este argumento ha servido durante la reconstrucción de muchos países como excusa para forzar de nuevo a las mujeres a asumir sus roles tradicionales como madres y esposas en el ámbito doméstico, como en el caso de Argelia, Zimbawe, Namibia, Eritrea y Mozambique en África, y de Nicaragua y El Salvador en Centroamérica.

"Regresión posconflicto": la vuelta a los roles tradicionales a la que se ven forzadas las mujeres en muchos contextos de posguerra está conectada con la experiencia habitual de "regresión posconflicto". Hasta cierto punto, los conflictos pueden afectar a las normas sociales que conforman tradicionalmente el comportamiento esperado de las mujeres y los hombres. En algunos casos, las transformaciones en las relaciones de género pueden permitir una mayor participación de las mujeres en la esfera pública, cumpliendo nuevos roles, aprendiendo nuevas habilidades y asumiendo nuevas responsabilidades sociales y políticas. Sin embargo, los cambios en las relaciones de poder que pudieran afectar positivamente a las mujeres no suelen consolidarse tras el conflicto, en la medida en que desde diferentes ámbitos (político, religioso, social, etc.) aparecen presiones para una vuelta a la "normalidad", es decir, para recuperar las relaciones tradicionales entre los géneros. Si bien tras un conflicto armado tanto hombres como mujeres aspiran legítimamente a restaurar una vida "normal", las definiciones de "normalidad" en términos de relaciones de género tienden a ser diferentes —y a menudo conflictivas— para hombres y mujeres. Generalmente, los hombres presionan por la vuelta a una situación en la que aún mantengan una posición privilegiada en la jerarquía de género y se resisten activamente a cualquier cambio a este respecto.

Dependencia exterior: por último, una dificultad que generalmente comparten las organizaciones de mujeres es su escasa auto-sostenibilidad. El hecho de que en su gran mayoría dependen de la ayuda internacional y de la voluntad de los donantes para seguir financiando proyectos sensibles al género y específicos de mujeres, coloca a estas organizaciones ante un enorme riesgo para su supervivencia.

Conclusión

Las aproximaciones tradicionales a los conflictos que ignoran la importancia del género y del diferente impacto de la guerra en mujeres y hombres han sido ampliamente desafiadas por el trabajo de académicas y activistas feministas. Como consecuencia, las formas diversas en que las mujeres son objeto de violencia durante y después de los conflictos se vienen haciendo cada vez más visibles. Sin embargo, retratar a las mujeres exclusivamente como víctimas de la violencia impide reconocer la variedad de sus experiencias en la guerra y la posguerra.

La mayoría de las investigaciones en el área de las mujeres y la guerra coincide en que los cambios en el tipo de conflictos armados durante la pasada década han contribuido a desafiar la representación convencional de "hombres activos-mujeres pasivas", así como las nociones que retratan la agresividad como inherentemente masculina en contraste con la "naturaleza pacífica" de las mujeres. La gran mayoría de los conflictos armados actuales son internos, muy complejos, participa una amplia variedad de actores estatales y no estatales, y en ellos la población civil se ha convertido en el principal objetivo de la violencia. En estos contextos, tanto los hombres como las mujeres son víctimas de la guerra, pero también actores que apoyan directa o indirectamente la violencia o que, por el contrario, se oponen a ella y protagonizan diversas iniciativas de paz. Esta evidencia ayuda a reforzar el reconocimiento de que las mujeres son agentes sociales capaces de incidir y transformar la realidad social en la que viven; en definitiva, a pasar de su "victimización" a afirmar su condición de sujetos políticos. A su vez, esta afirmación ayuda a comprender mejor la acción organizada o colectiva de las mujeres como constructoras de paz.

Aunque no suficientemente explorada ni visibilizada, hay una larga historia de mujeres y organizaciones de mujeres en diferentes contextos que han desempeñado un papel activo buscando la paz. Muchas de estas organizaciones, de base local o comunitaria, surgen en medio de los conflictos con fines de ayuda de emergencia, es decir, para tratar de minimizar los efectos negativos de la violencia y, en última instancia, para intentar acabar con su manifestación. En muchos casos, estos grupos continúan su trabajo en la posguerra, donde adquieren un papel especialmente relevante en la reconstrucción social de sus sociedades. Sin obviar las características específicas de cada contexto, estas organizaciones parecen compartir una conciencia común sobre la particularidad de los problemas e intereses de las mujeres en las sociedades de posguerra, donde en la mayoría de los casos se enfrentan a unos niveles de violencia similar o superior a los experimentados durante el conflicto armado.

En los últimos años, ha aumentado la atención internacional sobre las cuestiones relacionadas con las mujeres, la paz y la seguridad, de forma que cada vez es mayor el reconocimiento del papel y la relevancia de las organizaciones de mujeres para abordar de forma efectiva los problemas de género y de construcción de la paz en situaciones de conflicto y posconflicto bélico. Sin embargo, de momento este reconocimiento no se está reflejando en un mayor apoyo a las organizaciones de mujeres sobre el terreno, las cuales se benefician sólo en una pequeña proporción de la ayuda internacional destinada a la rehabilitación posbélica.

Bibliografía

ANDERMAHR, S. *et al*: *A Glossary of Feminist Theory*, Arnold, Oxford University Press, Londres; Nueva York, 2000, p. 14.

BOULDING, Elise: “Feminist Inventions in the Art of Peacemaking”, *Peace and Change*, Vol. 20, Nº 4, 1995, pp.408-438.

BROCK-UTNE, Birgite: *Feminist Perspectives on Peace and Peace Education*, Pergamon Press, Nueva York; Oxford, 1989.

COCKBURN, Cynthia: *The Space Between Us. Negotiating Gender and National Identities in Conflict*, Zed Books, Londres; Nueva York, 1998.

CURLE, Adam: “New challenges for citizen peacemaking”, *Medicine and War*, Vol. 10, Nº 2, 1994, pp. 96-105.

DAHLERUP, Drude: “Women in Political Decisionmaking: From Critical Mass to Critical Acts in Scandinavia”, en SKJESLBAEK, Inger y SMITH, Dan (eds.): *Gender, Peace and Conflict*, SAGE Publications, Londres, 1999, pp. 104-121.

EL-BUSHRA, Judy: ‘Transforming Conflict; Some Thoughts on a Gendered Understanding of Conflict Processes’ en JACOBS, Susan *et al* (eds.): *States of Conflict: Gender, Violence and Resistance*, Zed Books, Londres, 2000, pp. 66-86.

EL JACK, Amani: *Género y conflictos armados*, BRIDGE, Institute of Development Studies, Reino Unido, 2003. Disponible en: www.bridge.ids.ac.uk/reports/conflictos%20armados-overview%20report.pdf

GOODHAND, Jonathan y HULME, David (1997): *NGOs and Complex Political Emergencies*, Cuaderno de Trabajo No.1, Serie “Peace Building and CPEs”, Universidad de Manchester e INTRAC-Oxford.

HARDING, Sandra (ed.): *Feminism and Methodology*, Indiana University Press, 1987.

HAVERMANS, Jos: “Private Professionals for Peace”, en *People Building Peace. 35 Inspiring Stories from Around the World*, European Centre for Conflict Prevention, Utrecht, 1999, pp. 166-169.

MOSER, Caroline y CLARK, Fiona (eds.): *Victims, Perpetrators or Actors?: Gender, Armed Conflict and Political Violence*, Zed Books, Londres; Nueva York, 2001.

PANKHURST, Donna: *Women, Gender and Peacebuilding*, Cuaderno de Trabajo Nº 5, Centro de Resolución de Conflictos, Departamento de Estudios de Paz, Universidad de Bradford, 2000.

PANKHURST, Donna y PEARCE, Jenny: "Engendering the Analysis of Conflict: A Southern Perspective, en AFSHAR, H. (ed.): *Women and Empowerment. Illustrations from the Third World*, Routledge, 1998, pp. 155-163.

SKJESLBAEK, Inger: "Is Feminity Inherently Peaceful? The Construction of Feminity in the War", en SKJESLBAEK, Inger y SMITH, Dan (eds.): *Gender, Peace and Conflict*, SAGE, Londres, 1999.

SORENSEN, Birgitte: *Women and Post-Conflict Reconstruction: Issues and Sources*, WSP Occasional Paper, Nº 3, UNRISD, 1998.

UNIFEM: *Mujeres, guerra y paz*, Informe sobre el Progreso de las Mujeres en el Mundo, 2002. Disponible en: www.womenwarpeace.org/WWP_ES_SP.pdf

LA ACTUACIÓN ESPAÑOLA EN LAS OPERACIONES DE PAZ. LA RELACIÓN ONG-FUERZAS ARMADAS: PUNTOS DE TENSIÓN Y DE FRICCIÓN. EL CASO DE LOS BALCANES

MARIÉN DURÁN CENIT
Y CARLOS DE CUETO NOGUERAS*

RESUMEN

El objetivo de este artículo es profundizar en el concepto de gobernanza de la seguridad internacional y sobre los puntos de fricción a nivel operativo entre las ONG y los ejércitos. Para tal efecto, nos centraremos en la respuesta española, eligiendo los Balcanes como escenario de estudio al suponer un punto de inflexión por haber aunado un gran repertorio de actores como ONG, sociedad civil y la participación del Estado a través de las Fuerzas Armadas, provocando una reacción de reprobación por parte de la comunidad humanitaria.

ABSTRACT

The aim of this article is to discuss about the governance of the international security and also, about the operational struggles between the NGOs and the Armed Forces. On this sense, we will focus on the analysis of the Spanish action, taking the Balkans as study scenario because it has constituted a breaking point when bringing together

* Carlos De Cueto Nogueras es Profesor Titular de Ciencia Política de la Universidad de Granada, Director del Centro de Análisis de Seguridad de dicha Universidad, y Vicesecretario de la Fundación Euroárabe de Altos Estudios con sede en Granada. Marién Durán Cenit es Profesora del Departamento de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad de Granada, e investigadora y coordinadora del Centro de Análisis de Seguridad de dicha Universidad.

different actors as NGOs, civil society and the State's participation through the Armed Forces, dealing with an unfavourable reaction from the humanitarian community.

RÉSUMÉ

L'objectif de cet article est d'ouvrir un débat autour du concept de gouvernance de la sécurité internationale et sur les points de friction au niveau opérationnel entre les ONG et les armées. Pour cela, les auteurs se centreront dans la réponse espagnole, en choisissant les Balkans comme cas d'étude, qui a supposé un point d'inflexion, en réunissant un grand nombre d'acteurs (les ONG, la société civile et l'État à travers l'armée), et en provoquant une réaction de réprobation par la communauté humanitaire.

El nuevo contexto global: del gobierno a la gobernanza de la seguridad internacional

El proceso de la globalización ha traído consigo cambios significativos en las Relaciones Internacionales. El modelo neorrealista, construido sobre la base de la importancia casi exclusiva del Estado como actor de la escena internacional, queda cuestionado por los modelos más liberales que alegan cierto protagonismo de los actores no estatales y de las redes transnacionales. La pérdida de exclusividad del Estado[1] en algunos ámbitos, debido en parte a su incapacidad para desarrollar habilidades con la rapidez que se generaban los acontecimientos, ha sido compensada por la proliferación de actores privados que se han especializado en la provisión de determinados servicios[2]. El notable incremento se justifica por la evidencia de que enfrentarse a actividades como el terrorismo o el crimen organizado, las amenazas medioambientales, la marginación de gran parte del mundo[3] y la reconstrucción de sociedades

1. El debilitamiento de los Estado-nación bajo los efectos de la globalización se ha contemplado como una etapa hacia la formación de conjuntos más amplios. Ante este punto de vista se debe cuestionar si asistimos a una erosión del Estado o más bien a una reestructuración de sus funciones. Véase, Touraine, Alain, *Un nuevo paradigma para comprender el mundo de hoy*, Paidós Estado y Sociedad, 135, Barcelona, 2005, pág. 47 y Vallespín, Fernado, *El futuro de la política*, Taurus, Madrid, 2003, pág. 91.

2. Como señala el Profesor David Held, "el final de la Guerra Fría supone una nueva distribución del poder entre los Estados, los mercados y la sociedad civil". Las ONG comparten parcelas de poder con los Estados y los gobiernos, actuando las redes que se conforman, en campos muy diversos. Véase Held, David, *Un pacto global*, Editorial Taurus, Madrid, 2005.

3. Abbott, Chris, Rogers, Paul y Slobboda, John, "Respuestas globales a amenazas globales. Seguridad sostenible para el siglo XXI", Documento de Trabajo, Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE), septiembre 2006.

que han experimentado un conflicto[4], requiere y compromete decisiones políticas que afectan a los individuos a nivel global, no siendo el Estado y las Organizaciones Internacionales (OI) los únicos que pueden ofrecer respuestas a estas situaciones.

Esta toma de conciencia de los problemas globales ha tenido dos consecuencias. La primera dimensión ha supuesto la constitución de un nuevo marco de análisis teórico en el campo de la seguridad internacional. Ahora nos encontramos redes superpuestas y fragmentadas en las que se estructura la colaboración de una amplia gama de actores públicos y privados. Las colaboraciones se han comenzado a regir por acuerdos horizontales, basados en la negociación, el voluntarismo, la fragmentación de los recursos, la diferenciación y la dispersión básicamente[5]. Estas características que obedecen al protagonismo de la sociedad civil mundial, al aumento de las relaciones no jerárquicas, a la inexistencia de un centro único de dirección o de poder y a la importancia que han adquirido los procedimientos informales, son las que han marcado el cambio del concepto de gobierno por el de gobernanza de la seguridad.

Por su parte, en el nivel práctico podemos afirmar, basándonos en nuestro estudio de caso, que se ha producido una convivencia y aumento de los vínculos de una multiplicidad de actores en área de operaciones. En estos espacios, Naciones Unidas[6] en algunas ocasiones ha delegado funciones en las ONG, la OTAN[7] u otros organismos, conllevando entre otras consecuencias

4. La reconstrucción posconflicto es la primera fase de la construcción de una nación que acaba de salir de un conflicto. La acción internacional conlleva en este nivel cometidos como garantizar la seguridad, proveer ayuda humanitaria y asistencia técnica, restablecer la infraestructura básica (como electricidad y agua) y otros servicios básicos. Véase Fukuyama, Francis, *La Construcción del Estado. Hacia un nuevo orden mundial en el siglo XXI*, Ediciones B, Barcelona, 2004, pág. 149. Del mismo modo en el campo de la reconstrucción debido a la naturaleza cambiante del conflicto, se ha propiciado un cambio en las relaciones cívico-militares en las Operaciones de Paz y en la ayuda humanitaria. Véase Pugh, Michael, "Civil-Military Relations in the Kosovo Crisis: An Emerging Hegemony?" Security Dialogue, Vol. 31(2), pág. 229.

5. En el campo de la seguridad, diversos autores han determinado que es más correcto hablar de gobernanza que de gobierno. Para ello, partiendo de dos tipos ideales, gobierno y gobernanza, se analizan los cambios que se han producido en las siguientes dimensiones desde la guerra fría: finalidad geográfica, finalidad funcional, distribución de los recursos, intereses, normas, elaboración de decisiones e implementación. Si la finalidad geográfica era exclusivamente entonces estatal y regional, en la actualidad se le puede añadir un tercer plano: la subnacional. Si la finalidad funcional se centraba prácticamente en el ámbito militar, después de la guerra fría se centra también en la seguridad política, medioambiental, etc. En cuanto a la distribución de los recursos, se ha pasado de estar centralizada en los Estados y en la OTAN a fragmentarse entre actores públicos y privados como las empresas, las ONG, los Estados, la OTAN, la ONU, la UE, la OSCE… La consecuencia ha sido que los intereses han dejado de ser comunes para pasar a ser diferenciados. En la elaboración de decisiones el consenso estaba centralizado; ahora predomina la negociación. Y de una implementación centralizada, hemos pasado a una implementación fragmentada y voluntaria. Véase, Krahmann, Elke, "Conceptualizing Security Governance", *Cooperation and Conflict*. Journal of the Nordic International Studies Association, Vol. 38(1): 5-26, 2003.

6. Smith, Edwin M., Weiss, Thomas, "UN task-sharing: towards or away from global governance?" *Third World Quarterly*, Vol. 18, No. 3, 1997, p. 611.

7. Para nuestro estudio de caso nos referimos indistintamente al mismo actor cuando escribimos OTAN o Fuerzas Armadas españolas.

la agudización de las tensiones sobre todo entre el creciente número de ONG[8] y las Fuerzas Armadas (FF.AA.).

Los actores no estatales en la gobernanza de la seguridad internacional: Organizaciones No Gubernamentales.

La seguridad se ha convertido en un concepto más complejo y más pretencioso que veinte años atrás[9]. Frente a una visión más tradicional, será el concepto de seguridad humana, al comprender las medidas que mejoran la seguridad física, seguridad política, económica, sanitaria, societal, y cultural[10], el que responderá a las nuevas necesidades que surgen de la posguerra fría.

Esta noción, al partir de la premisa de que las amenazas se producen también contra los individuos y no sólo contra los Estados, y al centrarse en aspectos de la seguridad tan amplios, abre la puerta de la participación en la esfera humanitaria, al sector militar, siendo un ejemplo la participación de la OTAN en los Balcanes. Y es que este concepto, además de reflejar el impacto de los valores y de las normas en las Relaciones Internacionales, abarca también a distintos actores, pactos y tratados, así como agendas que van más allá de la finalidad tradicional de la política internacional[11]. De esta manera, tanto las ONG como la Organización Atlántica, se han encontrado en una situación de privilegio para proveer seguridad humana.

Las ONG comenzaron a ocupar un papel importante en el campo de la seguridad local, regional y global. Sus servicios, variados y numerosos, incluyen desde la reinserción de ex combatientes hasta la distribución de alimentos, depuración de agua, servicios médicos, limpieza de minas, provisión de alojamiento, material agrícola, entrenamiento de ONG locales, retornos de desplazados y refugiados entre otras prestaciones a la comunidad. El presupuesto de las mayores ONG en los Balcanes puede compararse con el de los mayores países donantes, como los Estados Unidos. Por ejemplo, mientras

---

8. Algunos cálculos estiman que son unas 26.000 ONG a nivel mundial. Según la Profesora Kaldor, esta proliferación de ONG humanitarias y pro derechos humanos pone de manifiesto el surgimiento de la sociedad civil global como consecuencia de una toma de conciencia “de un deber de la humanidad para paliar las crisis y las guerras, al considerar estas como un ataque a la democracia y a la sociedad civil”. Véase, Kaldor, Mary, *La sociedad civil global*, Tusquets, Barcelona, 2005, pág. 169. Además, su influencia ha sido y es cada vez mayor en los centros de decisión política nacional e internacional. Véase Revilla Blanco, Marisa, *Las ONGs y la política,* Ciencia Política, Istmo, 2002, pág. 200.

9. David, Charles-Philippe y Roche, Jean-Jacques, *Théories de la sécurité. Définitions, approaches et concepts de la sécurité internationale*, Editions Montchrestien, Paris, 2002, p. 111.

10. Reychler, Luc, y Langer, Arnim, “The Software of Peace Building”, *Cahiers Internacionale*, Betrekkingen en Vredesonderzoek, Vol. 64, Jaargang, 20, nr. 1, p. 11

11. Newman, Edward, “Human Security and Constructivism”, *International Studies Perspectives*, 2001, Number 2, pág. 240.

que la ayuda de la Administración norteamericana a Kosovo en el año 2002 fue de dos millones de dólares, Mercy Corps distribuyó la misma cantidad en alimentos y alojamiento.

La OTAN, por su parte, ha experimentado una serie de cambios en los que ha visto desarrollar su capital humanitario realizando actividades no tradicionales y que comprenden desde ayuda humanitaria a la implementación de proyectos de desarrollo[12], haciendo uso de los activos militares para tareas no militares. Esta evolución se produjo principalmente durante el conflicto de Kosovo, convirtiéndose paradójicamente en una agencia humanitaria durante la crisis de los refugiados albanokosovares.

Los Balcanes como contexto paradigmático del cambio de gobierno a gobernanza de la seguridad

La de la antigua Yugoslavia fue la primera emergencia compleja en la cambiante arquitectura transatlántica después de la Guerra Fría, estableciéndose en principio una división del trabajo entre la ONU, OTAN, UE y las ONG[13]. En cualquier caso, estas organizaciones han contribuido a la gobernanza de la seguridad aumentando la división del trabajo. Naciones Unidas ha liderado la administración civil, los militares han realizado funciones y provisión de logística e infraestructura, limpieza de minas, lucha contra el crimen organizado, etc., y las agencias humanitarias han prestado ayuda humanitaria, canalizando el flujo de los campos de refugiados, promoviendo la confianza entre las comunidades profundamente divididas[14] y ejecutando proyectos de reconstrucción y de desarrollo, entre otras múltiples[15].

Va a ser la falta de coordinación y el surgimiento de puntos de tensión entre estos diferentes actores la principal cuestión práctica que reclame nuestra atención. Las limitaciones de los actores y organismos para establecer vínculos formales emergen como un problema con el cambio del gobierno por la

12. Huysmans, Jeff, "Shape-shifting NATO: humanitarian action and the Kosovo refugee crisis", *Review of International Studies*, 2002, 28, pp. 608-610.

13. Holshek, Christopher J., "Interdisciplinary Peace Operations Professional Development: Investing in Long-Term Peace Operations Success", The Cornwallis Group VII: Analysis for Compliance and Peace Building, The Canadian Peacekeeping Press, 2003, p. 52.

14. Según el Profesor De Cueto, el conflicto de los Balcanes se ha situado como el paradigma de conflicto intraestatal mostrándonos la realidad geopolítica mundial, "con grupos étnicos, lingüísticos o religiosos, animados a menudo por una voluntad secesionista y en los que las particularidades identitarias de tipo etno-cultural y religioso devienen motores eficaces de movilización colectiva para fines políticos concretos que han llevado a muchos grupos a enfrentarse al Estado en nombre de su singularidad". Véase De Cueto Nogueras, Carlos, *Seguridad y Diversidad en las Sociedades Contemporáneas*, Biblioteca Nueva, Madrid, 2005, p. 21.

15. Heinemann-Grüder, Andreas, Grebenschikov, Igor, "Security Governance by Internationals: The case of Kosovo", *International Peacekeeping*, Vol. 13, No. 1, March 2006, p. 54

gobernanza de la seguridad, debido a la fragmentación geográfica y funcional de las redes en las que este concepto está basado.

El contexto en la sociedad española

Los cambios en la sociedad civil y la respuesta a los conflictos

En España, siguiendo las pautas globales, se han vivido en las últimas décadas transformaciones de carácter social y político que han incidido en su sociedad civil. Así, desde los años 80, se ha generado una tupida red de instituciones donde las ONG ocupan un lugar relevante, creadas para y por la sociedad civil. Este tipo de organizaciones privadas han venido realizando una amplia labor en las sociedades donde nacen, extendiéndose a otros escenarios obedeciendo a determinados idearios. En la medida en que la posguerra fría se ha caracterizado por una conflictividad extrema, las nuevas guerras civiles tendrán como notas comunes la violencia indiscriminada que tiene especialmente como primera víctima a la población civil, provocando situaciones de hambruna, epidemias, desplazamientos masivos de refugiados, aumento de los mercenarios y otro largo número de situaciones complejas. La incidencia de la nueva conflictividad internacional sobre la población civil marca la diferencia con los conflictos tradicionales. Por tanto, el conflicto posmoderno está asociado con un nuevo paradigma de ayuda, en el cual las ONG, como elementos dinámicos de la sociedad civil mundial en auge, desempeñan un papel protagonista.

Frente a las carencias mostradas por las instituciones y las nuevas necesidades que se plantean, la sociedad también varía su forma organizativa: los valores posmateriales se muestran como el impulso a las nuevas formas de organización en red, ofreciendo su servicio a todas aquellas sociedades que los necesiten. Así, muchas ONG se desplazarán a zonas de conflicto poniendo en práctica sus habilidades especiales para construir tejidos institucionales deshechos por las guerras[16]. Como consecuencia de estos desarrollos la preocupación por las crisis humanitarias en el exterior ha ido adquiriendo mayor relevancia, a la vez que se ha ido forjando una actitud cosmopolita. La sociedad civil española, gracias al crecimiento del voluntariado, al aumento del número de ONG nacionales y a la presencia de ONG internacionales, se ha ido implicando más en los conflictos exteriores.

16. Durán Cenit, Marién y García Marín, Javier, "Actitudes y Percepciones sobre las Fuerzas Armadas en la Sociedad española", en *Actas del VIII Congreso español de Sociología, Transformaciones globales: Confianza y riesgo*, Alicante, 23-25 de septiembre de 2004.

Las políticas de desarrollo en España: la construcción de la paz

El Plan Director de la Cooperación española 2005-2008 refleja estos cambios producidos en la escena nacional e internacional, concretamente en el capítulo que se dedica a la construcción de la paz, instando a que la política gubernamental esté orientada a una mayor intervención en los conflictos en base a los compromisos internacionales. En este capítulo se contempla la posibilidad de establecer programas de apoyo a "Estados fallidos", ya sea para su reconstrucción, para la profundización teórica de las causas que generan los conflictos o/y para impulsar determinadas reformas[17]. Con este objetivo, se enumeran explícitamente la pluralidad de actores públicos y privados que intervienen en este ámbito "desde la Administración General del Estado como los Ministerios de Defensa, Exteriores e Interior, las Fuerzas Armadas[18] y las Fuerzas de Seguridad del Estado, hasta las ONG de Desarrollo y el sector privado, pasando por las distintas administraciones autonómicas y locales".

Este Plan propone la necesidad de hacer de España un "activo constructor de la paz" como una señal de identidad de un proyecto de política exterior, de seguridad y de cooperación y con una estrategia de acción exterior más amplia, de largo alcance e inclusiva[19], aconsejando "desarrollar planteamientos dirigidos a incorporar en esta dinámica a todos los actores gubernamentales y no gubernamentales, civiles y militares, públicos y privados, entendiendo que se trata de una estrategia de largo alcance y que sólo rendirá frutos en la medida en que pueda ser sostenida en el tiempo". En definitiva, reconoce que la interacción entre el Estado y los actores no estatales, tanto públicos como privados, es un componente que cada vez ha ido adquiriendo mayor importancia en la acción exterior española. De hecho, la participación de estos actores materializa una definición amplia de política exterior, pasando a entenderse como la acción que de manera continuada realiza más allá de nuestras fronteras cualquier actor público o privado con el propósito de proporcionar un bien público. Desde este punto de vista, sería política exterior la acción de las órdenes religiosas, de las agencias multilaterales, de las ONG, etc.

17. Peral, Luis, "Contribución española a la construcción de la paz. Razones y propuestas para la elaboración de un Plan de Acción", *Working Paper*, Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior, marzo, 2005, pág. 10.

18. En el artículo 16 de la Ley Orgánica de la Defensa Nacional de noviembre de 2005, se le encomienda a las Fuerzas Armadas "la colaboración en operaciones de mantenimiento de la paz y estabilización internacional en aquellas zonas donde se vean afectadas la reconstrucción de la seguridad y la administración, así como la rehabilitación de un país, región o zona determinada, conforme a los tratados y compromisos establecidos".

19. Plan Director de la Cooperación española, 2005-2008, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, Subdirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo, págs. 93-97.

Sin embargo, las carencias de coordinación entre los distintos elementos civiles y militares de la contribución española, desde los ministerios a las ONG y a las fuerzas de seguridad del Estado, y teniendo más presente la relación FF.AA.-ONG, evidencian que no existe un sistema de gobernanza desarrollado que abarque e institucionalice las distintas redes y procesos.

La participación militar

La participación militar española ha tenido una presencia destacada en los Balcanes desde el año 1992, en primer lugar con UNPROFOR, seguida de IFOR y SFOR en Bosnia, así como KFOR en Kosovo[20]. Las FF.AA. han desarrollado funciones bajo mandato de Naciones Unidas, la OTAN y la UE, respondiendo a su incorporación en un sistema de seguridad colectiva. Esta substancial representación del brazo armado de la acción exterior del Estado español, que evidencia un desarrollo considerable de la dimensión militar de la acción española, ha supuesto la existencia de una asimetría numérica entre la participación militar y la participación civil. De hecho, las Fuerzas Armadas han emergido como un actor importante tanto en las Operaciones de Paz como en la Ayuda Humanitaria en el exterior, quedando esta circunstancia recientemente recogida en la Ley Orgánica de la Defensa Nacional[21] de noviembre de 2005. Este protagonismo militar supuso en estos escenarios un inicio y una profundización en la interacción entre las FF.AA. y la comunidad humanitaria española, llevando acarreada una serie de consecuencias que tienen importancia sobre todo en el plano práctico general, a la hora de determinar un reparto nacional e internacional de las tareas entre todos los actores[22], que no perjudicase la independencia de las ONG.

20. UNPROFOR es la Fuerza de Protección de Naciones Unidas en Bosnia, IFOR y SFOR son respectivamente la Fuerza de Implementación y de Estabilización de la OTAN para la misma región y KFOR es la Fuerza de Protección de esta organización para Kosovo.

21. Esta labor que venían desarrollando las Fuerzas Armadas, pero que no tenía un reflejo en ninguna norma, ha quedado definitivamente recogida en la Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre de la Defensa Nacional, en el Capítulo I sobre "Misiones de las Fuerzas Armadas", que explicita que "Las Fuerzas Armadas contribuyen militarmente a la seguridad y defensa de España y de sus aliados, en el marco de las organizaciones internacionales de las que España forma parte, así como al mantenimiento de la paz, la estabilidad y la ayuda humanitaria".

22. Catriona Gourlay propone un cuidadoso reparto de las tareas según las distintas etapas de la operación: tareas preoperacionales, operacionales y de transición. En la primera, se desarrollan mecanismos de consulta entre ONG y militares. Las organizaciones civiles y las ONG se involucran en la planificación participando en ejercicios militares. Para ello, la OTAN ha ido actualizando sus programas de entrenamiento y familiarizando al personal civil y militar con las estructuras institucionales respectivas, recursos y métodos de trabajo. Este esfuerzo de cooperación se ha materializado en la constitución de un grupo de países que trabajarán en estas cuestiones. Así, en enero de 2003 se dio la aprobación forma al Grupo CIMIC del Norte, formado por seis países de la OTAN: Alemania, Holanda, Noruega, Dinamarca, República Checa y Polonia. Su objetivo era proveer a la Alianza de una capacidad esencial de cooperación cívico-militar. Por su parte, las tareas operacionales implican la comunicación, coordinación e intercambio de información y las de transición, que suponen implementar exitosas estrategias de salida. Para ello es importante que los enlaces con las agencias civiles, ONG y autoridades locales, hayan funcionado adecuadamente. En el Ejército español se han ido dando estas fases, al menos la realización de ejercicios militares con ONG y formación por parte de éstas a los militares tanto en la Escuela de Guerra como en entrenamientos prácticos. La coordinación y comunicación ha sido más intensa y

Puntos de fricción: las actividades humanitarias y de desarrollo

La coincidencia de los actores civiles y militares en la reconstrucción posconflicto ha provocado lo que podemos denominar puntos de fricción, tensión y desencuentro. Éstos provienen del hecho de que, si bien los militares han llevado a cabo tareas destinadas a garantizar la seguridad y el orden, además de proveer de apoyo logístico, se ha producido una extensión de sus funciones pasándose a prestar ayuda humanitaria[23]. De esta forma, nos hemos encontrado a las FF.AA. ejecutando tareas como construcción de campos de refugiados, limpieza de minas, detección y puesta en marcha de proyectos de reconstrucción, así como suministrando ayuda humanitaria directa. Ha sido esta última actividad, junto con los proyectos de desarrollo, la cuestión que ha provocado mayor controversia. La prestación de ayuda humanitaria directa se lleva a cabo a poblaciones en situación de emergencia grave por un período corto de tiempo y cubriendo necesidades básicas como alimentos, vestido, refugio, sanidad e implicando también acciones de tránsito hacia una situación de desarrollo sostenible. Por su parte, los proyectos de desarrollo tienen su recorrido en el largo plazo, que a veces dura años, estando orientados a restablecer la normalidad, a propiciar una mejora económica, a procurar la reconciliación interétnica, etc. Muchas ONG, aunque son reticentes, admiten que las FF.AA. en una emergencia pueden llevar a cabo determinada ayuda humanitaria. Ahora bien, lo que sí perciben la mayoría como una auténtica intromisión es que su labor trascendiera de ese punto.

Esta situación provocó inquietud en su momento y despertó un debate que todavía sigue hoy vigente en el campo de la comunidad humanitaria, apremiándola a enfrentase a cuestiones éticas[24]. Los temores provienen de la imprecisión de las líneas que separan la actividad humanitaria de la militar. Así, el debilitamiento de conceptos como el de independencia, imparcialidad y neutralidad[25] a los ojos de las poblaciones civiles y de los beligerantes es un factor clave[26] para el correcto desempeño de tareas por parte de las ONG.

---

fluida con ONG de tamaño mediano y pequeño o ideología conservadora. Véase Gourlay, C., "Managing Civil-Military Co-operation in Humanitarian Intervention" en *Peacekeeping: evolution or extintion*, Forum Disarmament, three, 2000, pág. 42-43.

23. Esto provoca la ruptura del espacio humanitario. "No hay una distinción entre lo que significa la creación y protección de ese espacio y el modo de ejercer la acción humanitaria dentro de él. Lo primero es una responsabilidad política que incluye aspectos legales y militares, y lo segundo es responsabilidad de las organizaciones humanitarias". Véase, Rey Marcos, Francisco y Currea-Lugo, Víctor., *El debate humanitario*, Icaria Política, 2002, pág. 26.

24. Stoddard, Abby y Harmer, Adele, "Little Room to Maneuver: The Challenges to Humanitarian Action in the New Global Security Environment", *Journal of Human Development*, Vol. 7, No. 1, March 2006, pág. 26.

25. "El CICR y las relaciones cívico-militares en los conflictos armados" en *Revista Internacional de la Cruz Roja*, 2001, nº 842.

26. Winslow, Donna, "Strange Bedfellows: Ngos and the Military in Humanitarian Crisis", *International Journal of Peace Studies*, Volume 7, Number 2, Autumn/Winter 2002, pág. 42.

Al mismo tiempo, los anteriores conceptos se han visto afectados por un concepto relativamente reciente, la Cooperación Cívico-Militar (CIMIC), a través del cual los militares se han adaptado a estos nuevos contextos, flexibilizando sus relaciones con los civiles y ampliando la gama de actividades desempeñadas por las FF.AA. en las misiones internacionales[27]. Estas actividades constituyen en algunas ocasiones, dependiendo del tipo de misión y del mandato, un campo de confrontación con las organizaciones humanitarias más independientes. Por ejemplo, la forma de ganar las "mentes y corazones" (conocido en la tradición anglosajona como *Hearts and Minds*) de la población local realizando ayuda humanitaria directa, no se considera por una parte del sector humanitario una forma apropiada de actuación con respecto a las poblaciones civiles. Este tipo de ayuda puede crear confusión en la población y percepciones equivocadas sobre el tipo de apoyo que corresponde llevar a cabo a militares y ONG.[28] Tratando de aclarar la confusión, la Oficina de Naciones Unidas para asuntos humanitarios, OCHA[29], ha considerado que dependiendo de la situación del conflicto será más o menos aconsejable realizar algún tipo de asistencia por la parte militar.

Situación Militar	**Situación de Paz**	**Operación de Paz**	**Imposición de la Paz**	**Combate**
Asistencia				
Directa	Quizá	Quizá	No	No
Indirecta	Sí	Quizá	Quizá	No
Apoyo a la Infraestructura[30]	Sí	Sí	Quizá	Quizá

Fuente: OCHA (Oficina de las Naciones Unidas para la coordinación de los Asuntos Humanitarios)

Para la OCHA, la asistencia humanitaria directa[31] se considera una excepción y debe ser un hecho aislado. Mientras que la asistencia humanitaria

27. Algunos académicos han considerado que el concepto CIMIC puede suponer un desafío a los principios humanitarios de la independencia y la imparcialidad, así como la politización de la acción humanitaria. Véase, Pugh, Michael, "Civil-Military Relations in International Peace Operations", *Disasters*, 2001, Vol. 25, Number 4, pág. 346.

28. Kofi Abiew, Francis, "NGO-Military Relations in Peace Operations", *International Peacekeeping*, Vol. 10, 2003, Number 1, pág. 28.

29. Este organismo ha redactado sus propias guías como la "The General guidance for interaction between UN Personel and Military actors", March 2003; "Guidelines on the use of military and civil defence assets to Support UN Humanitarian Activities in Complex Emergencies", entre otras. Disponibles en internet: http://www.icva.ch/doc00000943.html.

30. El "apoyo a la infraestructura" implica la reparación de carreteras, puentes, la gestión del espacio aéreo, etc., acciones que no son necesariamente visibles para la población afectada. Véase Larry Minear, Ted Van Baarda y Marc Sommers: "NATO and Humanitarian Action in the Kosovo Crisis", cit., pág. 3.

31. La "asistencia directa" se refiere a la distribución de bienes y servicios. La Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA) aconseja que los militares no deberían encargarse de este tipo de asistencia, con el objeto de que haya una clara distinción entre las funciones normales de los militares y de los actores humanitarios.

indirecta[32], más habitual, se refiere a la creación de un clima de seguridad o de estabilidad adecuado. Los problemas surgen cuando en una misión de Imposición de la Paz se realiza ayuda de tipo directa.

La cooperación cívico-militar (CIMIC)

La complejidad de las crisis, la falta en ocasiones de un mandato claro y la necesidad de ganarse el apoyo de la población civil han implicado el desarrollo de nuevas habilidades en las FF.AA., ampliando sus cometidos tradicionales: seguridad, apoyo logístico e información. Los militares han tenido que orientar sus funciones hacia una nueva dirección con el objeto de alcanzar sus objetivos y ser capaces de gestionar y coordinar la cooperación con los actores civiles, así como de gestionar los recursos disponibles. El panorama de agencias civiles, organismos humanitarios y ONG que se comenzó a presentar, era desconocido para las organizaciones militares y la adaptación a un nuevo entorno de seguridad con amplia presencia civil, en la que era necesaria una redistribución de las tareas a nivel internacional, presentó nuevos desafíos como la participación militar en la restauración de prácticamente todos los aspectos de la sociedad.

Por tanto, ha sido el concepto CIMIC el instrumento para canalizar las nuevas funciones militares. De acuerdo con la doctrina OTAN, se define como la "cooperación y coordinación que tiene lugar entre el comandante de las tropas y la población civil, las autoridades locales, los representantes de las organizaciones internacionales y las organizaciones no gubernamentales". Si diferenciamos entre las distintas fases de un despliegue, la atención de CIMIC se centra en el apoyo directo e indirecto a las propias tropas, pero conforme las primeras fases de la operación avanzan, se presta más diligencia a las tareas que son necesarias para alcanzar los objetivos de la misión como apoyo a la administración local, mejora de las condiciones de vida de la población local, apoyo a las organizaciones civiles, y reconstitución de la sociedad local[33]. En Bosnia y Kosovo, por ejemplo, el personal CIMIC dedicó una parte importante de sus recursos a las necesidades básicas de la comunidad local. Las actividades que se desempeñaron en el área de responsabilidad española estuvieron orientadas principalmente a cubrir aspectos como el apoyo logístico, la reconciliación interétnica, la reconstrucción de infraestructuras, la creación de

32. Esta asistencia no implica un contacto cercano con la población. Conlleva un tipo de actividades como el transporte de ayuda y de personal que se va a encargar de la asistencia humanitaria. Los militares han contribuido a apoyar el transporte de esta ayuda protegiendo camiones de las organizaciones humanitarias, pero sin realizarlo ellos directamente.

33. Kurkinen, Petteri, "Civilian-Military Cooperation in crisis management operations", *Finnish Defence Studies* 15, National Defence College, Helsinki, 2004.

cooperativas, el retorno de desplazados o los programas lingüísticos como el Programa Cervantes. Estas actividades les han llevado a tener presente, según viene explicitado en la doctrina OTAN, las condiciones sociales del área en cuestión, como la historia política y la cultura, el funcionamiento de la administración regional y nacional, la economía (desempleo, renta…), las migraciones (desplazados, refugiados), etc.

Dentro de las actividades de apoyo que ha prestado CIMIC ha surgido una mayor cooperación en campos como la seguridad, el apoyo logístico y la información[34]. Y a pesar de que las problemáticas aparecidas puedan dar la impresión de que con respecto a la participación militar la respuesta de la comunidad humanitaria española es homogénea, adoptando una oposición firme a cualquier tipo de colaboración con las FF.AA., la experiencia de estos años ha evidenciado que esta comunidad ha tenido predisposiciones distintas con respecto a la colaboración con los poderes públicos[35] y a las FF.AA. Ello ha dependido de variables como el tamaño, la capacidad logística y la ideología de las ONG. Las agencias que han demostrado tener menos problemas para aceptar el apoyo directo que proveen los militares a las poblaciones, así como para recibir directamente apoyos logísticos, tienen el siguiente perfil: tamaño mediano o pequeño y/o ideología conservadora.

> "Yo pienso que el Ejército no debe hacer acción humanitaria porque esta no es sólo distribuir. Lo que sí son, es un apoyo perfecto en el tema logístico para las organizaciones que estamos allí y que tenemos experiencia tanto en ayuda humanitaria como en desarrollo. En los años de la posguerra lo hicieron muy bien en este sentido en Mostar. En principio yo estoy en contra de todos los ejércitos, pero el Ejército español hizo una labor encomiable en Bosnia".

Pero las ONG grandes e independientes que se dedican a la acción humanitaria tienen una capacidad logística, una rapidez, un volumen de fondos y una capacidad para la contratación de profesionales, que les hacen no necesitar la cooperación de los ejércitos.

Los posicionamientos de esta parte de la comunidad humanitaria que reúne las variables que influyen en una predisposición a la cooperación y al apoyo logístico, son los siguientes. En primer lugar, el grado de aceptación de apoyos proviene del hecho de reconocer que hay áreas a las que es imposible que

---

34. Jenny, Joëlle, "Civil-Military Cooperation in Complex Emergencies: Finding Ways to Make it Work", *European Security*, Vol. 10, No. 2, Summer 2001, pág. 23-26.

35. Aunque todas las ONG se declaran independientes, mantienen una relación distinta con los poderes públicos. Véase Rey Marcos, Francisco y Currea-Lugo, Víctor., *El debate humanitario*, Icaria Política, 2002, pág. 45.

accedan las organizaciones humanitarias o que si lo hacen, tengan que ir escoltadas. Ante estas vicisitudes piensan que la colaboración puede ser positiva para todas las partes e incluso para las FF.AA., a las que les es más fácil desarrollar su función securitaria si tienen una buena relación con la población local.

> "El término ayuda humanitaria es amplio. Hay temas de seguridad que se pueden considerar humanitarios. Por ejemplo, el Ejército trasladaba a niños serbios y gitanos que vivían rodeados por población albanesa en los BMR al colegio. Esta es una labor humanitaria pero relacionada con seguridad."[36]

En segundo lugar, parten de la idea de que es importante una buena coordinación entre los actores para el refuerzo de los procesos de paz, la satisfacción de las necesidades elementales de la población y el restablecimiento de la autoridad del Estado[37]. En estos casos, la cooperación se basa en reconocer que la presencia del otro es inevitable para ellas y que la relación y cooperación con las FF.AA., cuando no se perciba como una amenaza, puede suponer unos servicios logísticos que permiten un ahorro importante para el desarrollo de proyectos de estas ONG. Así, algunos cooperantes recuerdan que principalmente en Bosnia se han buscado apoyos recíprocos para llevar a cabo la distribución; en ocasiones el Ejército les ha dado ayuda para distribuir y en otras han sido las mismas organizaciones humanitarias las que han acudido a ellos para que repartan la ayuda.

Por último, en el campo de la provisión de seguridad, la flexibilidad de movimientos con los que cuentan los militares les ha hecho socios indispensables para ONG de tamaño mediano y pequeño; de manera que, incluso, las FF.AA. se han implicado indirectamente en la realización de los proyectos de estas ONG al proveer seguridad con su presencia.

Es en estos casos donde se han generado redes de contacto entre la comunidad humanitaria y las FF.AA., constituyendo en principio puntos de encuentro informales que se han institucionalizado con el tiempo. Las reuniones en las que se hacían efectivos estos vínculos eran reuniones tanto formales como informales, con una periodicidad no establecida de una forma rígida. Es este modo de operar, sin una autoridad centralizada, con procedimientos informales y con el protagonismo de la parte más institucionalizada de la sociedad

36. Entrevista con un cooperante de la Cruz Roja. Enero 2004.

37. BRAEM, Y., *Les relations Armees-ONG, des relations de pouvoir? Caractéristiques et enjeux de la coopération civilo-militaire francaise: le cas du Kosovo*, Centre d'Etudes en sciences sociales de la defense, février 2004, p. 197.

civil, uno de los factores que influyen en el cambio hacia el concepto de gobernanza de la seguridad internacional.

Principales puntos de fricción: La ayuda humanitaria y los proyectos de desarrollo

Como venimos indicando, entre las responsabilidades militares no se incluyen en principio el reparto de ayuda humanitaria, pero la experiencia ha demostrado, sobre todo en los Balcanes, que en las etapas iniciales ha sido un cometido llevado a cabo con frecuencia.

En cuanto a los proyectos de desarrollo, éstos han supuesto una porción esencial de las actividades de las FF.AA. españolas en Los Balcanes. Su objetivo ha sido beneficiar a la población civil, mejorar el ambiente para crear un entorno estable y procurar el retorno a la normalidad. Este beneficio para la comunidad local repercute asimismo de manera positiva en la seguridad de los militares. De esta manera, a través de los equipos CIMIC muchos de los fondos disponibles estaban dirigidos a acciones que mejorasen las condiciones de vida.

Los métodos CIMIC para apoyar a los civiles en tales proyectos de desarrollo han consistido en determinar las condiciones del área, los recursos disponibles y hacer efectivos algunos servicios. Este tipo de proyectos han tenido un impacto indirecto en las tropas como fuente de publicidad y de apoyo para su propia seguridad. Entre sus objetivos está reparar, restaurar, reconstruir carreteras, puentes, vías de tren, aeropuertos, depósitos de agua, tendidos eléctricos, escuelas, hospitales, etc.[38] Si esto se lleva a cabo en una primera fase, en las fases siguientes se han centrado en desarrollar proyectos dirigidos a la reconstrucción de los lazos entre las comunidades, reforzando la reconciliación, del mismo modo que fomentando la economía y centrándose básicamente en el desarrollo de cooperativas.

Si buscamos explicaciones de por qué las FF.AA. se han ido involucrando progresivamente en proyectos de desarrollo, obtenemos las siguientes respuestas: publicidad para "la fuerza" y cubrir un vacío con el objeto de crear estabilidad y beneficios para todos. Sin embargo, el problema principal subyace en que la labor militar, al cubrir este vacío entre la asistencia humanitaria y los proyectos de desarrollo ha sobrepasado su función. Esta actividad militar se justifica porque en muchas ocasiones la asistencia humanitaria no

38. SIEGEL, A., "Associating development projects with military operations: lessons from NATO's first year in BiH", en International Peacekeeping, Vol. 8, Nª 3, Autumn, 2002, p. 100.

da el paso hacia dichos proyectos, produciendo una progresiva desilusión de la población que no ve mejorar sus condiciones de vida porque sólo recibe ayuda humanitaria. La necesidad de una "continuidad" es fundamental en sociedades que han convivido con un conflicto, de manera que el tiempo y el esfuerzo invertido en las etapas iniciales pudiesen ser amortizados. Sin embargo, el hecho de que esta continuidad la hayan proporcionado los militares ha provocado controversias, fricciones y tensiones. Las críticas de la comunidad humanitaria se centran básicamente en los siguientes puntos.

El equipamiento y el entrenamiento no es el adecuado

Realizar ayuda humanitaria y proyectos de desarrollo requiere de un aprendizaje largo y de una experiencia intensa. Se reconoce que efectuar determinado tipo de tareas en beneficio de las poblaciones locales puede tener un efecto moral positivo en los soldados que no debe descartarse, pero ocupaciones como construir campos de refugiados tiene poco que ver con la construcción de campamentos o bases militares. El respeto por las prácticas religiosas o las necesidades de las mujeres y de los niños[39] y el conocimiento del ciclo de los proyectos, entre otros, son parámetros que mientras que los cooperantes humanitarios han ido integrando progresivamente en su planeamiento, son muchos de ellos desconocidos para los militares. "Cuando hay proyectos a medio y largo plazo, los militares no son los interlocutores más adecuados. Tardan mucho las ONG en entender el concepto de cooperación para el desarrollo y su aplicación, como para ahora ponerse a enseñar a otros".[40]

Incomprensión de lo que significa ayuda humanitaria y de desarrollo

Las ONG afirman que los militares no conocen los estándares y no poseen la cultura de trabajo necesaria para llevar a cabo una actividad humanitaria. Aseguran que la evaluación parcial por parte de las FF.AA. de las necesidades de la ayuda puede desacreditar en cierta manera su labor.

La responsabilidad en este campo requiere un seguimiento exhaustivo de las familias y de una ardua investigación que identifique a los grupos más vulnerables de acceso prioritario como los ancianos, mujeres y niños. Apuntan que este tipo de ayuda debe llevarse a cabo teniendo en cuenta unos resultados y estándares mínimos[41] y no con una actitud asistencialista o caritativa. El

39. Por ejemplo, en la Resolución 1325 de Naciones Unidas, de marzo de 2000 "Mujeres, Paz y Seguridad" se insta a los gobiernos a proveer de entrenamiento a sus tropas en cuestiones de género.

40. Entrevista realizada a un miembro de una ONG.

41. Estos estándares se encuentran recogidos en "The Humanitarian Charter and Minimum Standards in Disaster Response", *The Sphere Project,* Oxfam Publishing, London, 2000.

ejemplo más recurrente son las imágenes que en algunas ocasiones se han visto por los medios de comunicación de soldados repartiendo ayuda a las personas que se concentran alrededor del camión militar. Estas situaciones producen riesgos, sobre todo para los más débiles cuando por ejemplo a una población que lleva mucho tiempo desasistida se le reparte ayuda humanitaria directamente desde camiones sin un estudio previo de la situación a la que se enfrentan.

> "Cada gesto debe conllevar una idea. Si es una situación muy complicada, pues que actúe el Ejército. Pero la ayuda humanitaria no es el dar por dar, porque en el fondo tampoco ayuda. Se dedican simplemente a dar lo que se les ordena dar en función de una simple compasión. El dar por dar no debemos permitirlo. Porque no sólo se trata de hacerles llegar comida, también se trata de un intercambio intercultural. Tiene que haber algo más además del reparto. Los ejércitos tal y como están concebidos, no creo que sean los más idóneos".[42]

Distinta eficacia y efectividad

La eficiencia y la efectividad es un punto fundamental para la valoración de las ONG. Critican que los proyectos de desarrollo militares sean de impacto rápido con el objetivo de obtener beneficios para la fuerza como una mejor percepción para incrementar su seguridad[43]. Esta es una forma de acción diametralmente opuesta a las de las ONG; éstas envían personal expatriado a las zonas en las que van a desarrollar determinados proyectos y es en estas zonas donde se contrata personal local que trabaja para ellas. Las redes de contactos y de confianza que se generan las sitúan en una posición de ventaja con respecto a los militares a la hora de llevar a cabo los proyectos. No es lo mismo ejecutarlos con un número importante de personal local que conoce perfectamente cómo funcionan todas las cuestiones, que desarrollarlo con la distancia que implica un uniforme. Igualmente, al no interaccionar directamente con trabajadores locales, se entra en la dinámica de "hacer algo por las poblaciones" más que trabajar conjuntamente con ellas. En estos casos se considera que la eficiencia es mayor por la parte civil porque, en definitiva, el objetivo de los militares es mantener un cierto nivel de consentimiento y de seguridad hacia su presencia a través del mantenimiento de relaciones públicas cordiales[44].

42. Entrevista realizada a un miembro de una ONG.
43. Minear Larry et Guillot Philippe, "Soldiers to the rescue, humanitarian lessons from Rwanda", OCDE, Paris 1996, pág. 46.
44. Resultado de las entrevistas realizadas a las ONG.

Sin embargo, por parte de las FF.AA. se tiene obviamente una perspectiva diferente. Se puntualiza que ellos no son ninguna ONG y que la misión principal de la "Fuerza" no es distribuir ayuda humanitaria. Un asunto diferente es que, no siendo ésta la misión principal, le favorezca. Pero cuando se efectúa, una de las mayores preocupaciones es mantener la neutralidad, no beneficiar a una etnia con respecto a otra. Del mismo modo, reconocen que algunas ONG son reacias, sobre todo cuando se encuentran en España, a que las FF.AA. ejecuten tareas humanitarias de reparto directo porque no saben cómo se hace el trabajo y porque invaden el espacio humanitario. Sin embargo, la opinión de los militares es diferente: ellos sí saben llevar a cabo la tarea y la prueba está en que cuando no hay nadie son ellos los que proveen la ayuda humanitaria[45].

En las entrevistas conducidas, los militares han coincidido en describir el proceso de implementación de los proyectos de desarrollo: en unos casos eran identificados por los militares y si había alguna ONG interesada contactaban con ella para que los ejecutase; en otros, los efectuaban directamente los equipos CIMIC, e incluso podían contar coyunturalmente con la colaboración de alguna ONG. Esto implicaba que dichos equipos en muchas ocasiones se encontrasen actuando como coordinadores entre las OI, las ONG y las autoridades locales.[46] Y en otras ocasiones incluso las orientaban. En definitiva, detectaban proyectos a realizar, orientaban cuando era preciso y, en algunas ocasiones, compartían los proyectos con distintas organizaciones.

Desde el enfoque militar se considera que ejecutar ellos mismos los proyectos produce aspectos positivos. En primer lugar, "beneficios directos" para las FF.AA.: mejora de las relaciones entre los militares y la población civil, además de la satisfacción personal de poder hacer algo por ellas, comprobándose que con este tipo de actividades se incrementa la moral de la tropa. En segundo lugar, "ventajas" de las FF.AA. porque desde su perspectiva, pueden priorizar los proyectos de forma más rápida que las ONG. En tercer lugar, "ventajas para la población civil y beneficios indirectos" para la "Fuerza": los programas podían contribuir a una cierta mejora económica en el área y a llenar el vacío o "gap" que existía entre la asistencia humanitaria y los proyectos de desarrollo. Estos proyectos de hecho tenían parcialmente la función de ayudar a suplir la brecha existente entre la entrada de los militares y la presencia de las organizaciones civiles. Y en último lugar, "ventajas para las ONG" como reducción considerable del coste de sus proyectos y el encontrarse con muchas necesidades detectadas.

45. Resultados de entrevistas realizadas a militares.
46. Ibidem, pág. 105.

Conclusiones

Respondiendo a los desafíos prácticos y teóricos, en primer lugar, en el plano práctico y operativo, la toma de contacto entre estos dos actores objeto de estudio ha generado puntos de encuentro y de cooperación, así como de disenso. En el primero, teniendo en cuenta que la cooperación, aunque con excepciones se produce básicamente en el campo del apoyo logístico y de la seguridad, se ha ido produciendo una institucionalización de las redes emergentes. Sin embargo, los puntos de fricción y desencuentro van a ser los protagonistas en la ayuda humanitaria y en los proyectos de desarrollo.

En el plano teórico, se destaca que la respuesta del Estado español a las crisis está inmersa en un marco internacional donde el concepto de seguridad ha experimentado cambios en la posguerra fría. Entre estos cambios, tenemos que la multitud de actores públicos y privados que participan en la reconstrucción posconflicto como consecuencia del cambio de contexto en la sociedad española e internacional, inciden en que sea más útil el concepto de gobernanza que el de gobierno de la seguridad internacional porque explica de forma más conveniente la fragmentación y dispersión del poder y de las tareas entre los actores. La división internacional del trabajo entre actores públicos como la OTAN y privados como las ONG presenta desafíos que se centran en mejorar la coordinación y en delimitar las funciones a nivel estratégico, de forma que no supongan problemas éticos ni de solapamiento de cometidos.

EL DEBATE SOBRE LA VARD EN DESASTRES NATURALES. NUEVOS CONCEPTOS: LA GESTIÓN DE RIESGOS

MARÍA JESÚS IZQUIERDO CARBALLO*

RESUMEN

El debate sobre la vinculación emergencia-rehabilitación-desarrollo (VARD) ha estado muy focalizado en explicar la coordinación entre los diferentes instrumentos y su plano metodológico, más que en abordar propuestas que traten de construir opciones de desarrollo más seguras y sostenibles. El artículo aborda la gestión de riesgos como un enfoque integrado de actuación, para incluirlo, no sólo en las políticas, planes y programas de desarrollo, sino también de la actuación humanitaria.

ABSTRACT

The debate on the link between relief-rehabilitation and development (LRRD) has been focussed on the explanation of the coordination between different tools and their methodological settings, more than in making proposals for building more secure and sustainable options for development. This article deals with disaster risk management as an integrated approach, and how it should be included not only in development policies, plans and programmes, but also in humanitarian action.

RÉSUMÉ

Le débat sur le lien urgence-réhabilitation-développement a été très centré sur la coordination entre les différents instruments et leurs plan méthodologique, au lieu d'aborder des propositions qui

* María Jesús Izquierdo Carballo es socióloga y politóloga. Master en Ayuda Humanitaria. Actualmente trabaja en Ayuda en Acción como responsable de la temática de gestión de riesgos y acción humanitaria.

essayent de construire des options de développement plus sûres et soutenables. L'article aborde la gestion de risques comme une analyse intégrée d'activité, pour l'inclure, non seulement dans les politiques, plans et programmes de développement, mais aussi de l'activité humanitaire.

El debate sobre la vinculación emergencia - rehabilitación - desarrollo

En las últimas décadas ha habido una reflexión sobre la relación entre las emergencias y el desarrollo[1] que ha llevado también a debatir sobre la necesidad de vincular la ayuda humanitaria y la cooperación para el desarrollo, de forma que sus objetivos se complementen y refuercen mutuamente. La expresión que ha dado nombre a estos debates ha sido la de Vinculación Ayuda de emergencia (humanitaria)-Rehabilitación-Desarrollo (VARD), y sobre ella se han desarrollado dos enfoques o formas de entender esta vinculación: el *continuum* y el *contiguum humanitario*.

En la década de los 80, cuando domina la visión de que los procesos de desarrollo responden a pautas relativamente uniformes, lineales, ordenadas y predecibles, surge el enfoque del *continuum humanitario*.

Los desastres —sobre todo los referidos a los de origen natural— se entendían como sucesos excepcionales que interrumpían momentáneamente los caminos del desarrollo. Como no se podían evitar, prevenir y/o controlar no quedaba más remedio que focalizar la atención en la respuesta a posteriori para reducir sus consecuencias adversas en el corto plazo a través de la ayuda humanitaria, a lo que continuaban programas de rehabilitación y reconstrucción que permitieran el retorno a una situación estable o de "normalidad", entendida ésta como las condiciones de desarrollo que existían con antelación al desastre.

Bajo esta explicación, el enfoque del *continuum humanitario* se basaba en un modelo que vinculaba secuencialmente la ayuda humanitaria, la rehabilitación y el desarrollo. Entendiendo que cada uno de estos ámbitos de actuación son espacios bien diferenciados de un proceso lineal, que responden

1. El debate cobra fuerza a raíz del trabajo de Fred Cuny (1983) sobre desastres y desarrollo, que analiza cómo los desastres interrumpen los procesos de desarrollo mientras, a la vez, ofrecen oportunidades para el desarrollo futuro. A su vez, los propios procesos de desarrollo pueden crear condiciones de vulnerabilidad que contribuirán a la concreción de desastres futuros. Véase: CUNY, Fred, *Disasters and Development,* Oxford University Press, 1983.

a objetivos y lógicas de intervención diferentes, con actores, procedimientos, mecanismos y plazos de tiempo específicos.

Lo que se buscaba era una transición lo más armónica posible entre las distintas etapas, principalmente entre la fase de emergencia y de desarrollo, donde la rehabilitación ejercía de puente entre la respuesta humanitaria y los programas de desarrollo.

Los escenarios de crisis que tuvieron lugar en los 80 y principios de los 90 demostraron que no era útil esta manera de plantear la relación entre la ayuda humanitaria y la cooperación para el desarrollo. La ayuda humanitaria debía aspirar, no sólo a salvar vidas y aliviar el sufrimiento de las personas afectadas, sino también a establecer bases que posibilitaran continuar con procesos de desarrollo. La cooperación para el desarrollo podía, asimismo, sentar bases para reducir las condiciones generadoras de desastres antes de que estos ocurrieran. Como señala Sanahuja,[2] el reto era superar las distinciones e integrar, más que simplemente coordinar, las acciones de respuesta humanitaria, rehabilitación y desarrollo en un marco estratégico, integrado, de largo plazo y centrado en el ser humano.

Así, en la década de los 90 surge un nuevo enfoque, el *contiguum humanitario*, que da un salto cualitativo y plantea otras formas de relación, basada en que las diferentes líneas de actuación no son fases encadenadas de un proceso lineal, sino que al mismo tiempo se puede dar una combinación de las diferentes acciones, siendo el propio contexto y su evolución lo que determina el peso que hay que dar a los diferentes instrumentos y actuaciones.

En el marco de este enfoque, Roche[3] plantea una visión estratégica de actuación, donde la composición de la respuesta e instrumentos de apoyo, en el corto y largo plazo, va a variar en función de cada contexto particular. Establece una clasificación de los grados de crisis que varía de: 1) situaciones en las que existe amenaza de crisis, 2) situaciones en que la comunidad está sumida en un estado de crisis severa, 3) situaciones en las que la comunidad está recuperándose o en proceso de reconstrucción; y 4) situaciones en las que la comunidad está enfrentándose a tendencias de largo plazo, o a cambios

2. SANAHUJA, José Antonio: *La vinculación entre los socorros, la rehabilitación y el desarrollo: más allá del continuum humanitario*. Documento de discusión preparado para la Comisión de Desarrollo de la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y la Media Luna Roja, Madrid, 1999. Véase también: PÉREZ DE ARMIÑO, Karlos: *La vinculación emergencia-desarrollo en el marco del nuevo humanitarismo*. Temas de cooperación, nº 13. CONGDE. Madrid, 2002.

3. ROCHE, Chris: "Operacionalidad en la turbulencia. La necesidad de un cambio". *Desarrollo en Estados de guerra*, EADE, Deborah (ed.). Oxfam-CIP-Intermón, Madrid, 1996, pp.17-27.

paulatinos, y las organizaciones pueden apoyar la capacidad de la gente para enfrentarse al cambio y promoverlo.

En su observación demuestra que aunque es probable que el grueso del apoyo a una situación de crisis se dirija a satisfacer necesidades inmediatas, también existen necesidades relacionadas con el fortalecimiento de las capacidades, la generación de ingresos y el desarrollo institucional. Su análisis determina que la división convencional de los programas dentro de las categorías de socorro (ayuda humanitaria), rehabilitación o desarrollo, no sólo no es útil, sino que tampoco refleja la realidad local, y que las funciones normalmente asociadas con el "desarrollo" son posibles en situaciones de "socorros", y viceversa.

Ahora bien, haciendo eco de las palabras de Lavell,[4] ha habido una tendencia en focalizar el debate en lo instrumental y lo metodológico; es decir, el cómo hacer, sin tener del todo claro por qué o para qué hacer y con qué fundamento, niveles y tipos de integración social y política podemos alcanzar los fines propuestos para construir una opción de actuación más integral, que contribuya a procesos más sostenibles.

A inicios de los 90, coincidiendo con la declaración del Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales[5] (DIRDN) se va tejiendo un nuevo modelo conceptual que trata de explicar los desastres en su relación con el desarrollo, poniendo el énfasis no tanto en los diferentes instrumentos y su relación, sino en el proceso social de configuración de los riesgos.

Lo más simple pudiera ser su aspecto instrumental, saber qué hacer en entornos de riesgo determinados, qué intervenciones concretas, qué métodos y herramientas concretas hay que emplear, cuyo quehacer es, sin duda, tarea de múltiples actores. Sin embargo, esta nueva conceptualización trata de abordarlo como un todo, como un proceso social integral y permanente, que supera la división en proyectos concretos y particulares de cada ámbito de actuación. Hablamos de la gestión de riesgos, como proceso que tiene como fin la previsión, reducción y control del riesgo de desastres.

Las primeras reflexiones surgen en América Latina, en la década de los 90, a partir de los desarrollos teóricos que lleva a cabo La Red de Estudios Sociales

---

4. LAVELL, Allan: *La gestión local del riesgo: nociones y precisiones en torno al concepto y la práctica*. CEPREDENAC-PNUD. Panamá, 2003.

5. La Asamblea General, en su resolución 44/236 proclamó el Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales a partir del 1 de enero de 1990 y aprobó el Marco Internacional de Acción del Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales.

en Prevención de Desastres en América Latina, LA RED[6]. Sin embargo, en los últimos años la gestión del riesgo ha tenido un empuje importante, al que se han unido múltiples instancias internacionales y organizaciones no gubernamentales para continuar profundizando en sus implicaciones conceptuales y prácticas. Lo cierto es que la diversidad de interpretaciones y prácticas sugiere que todavía no hay la suficiente claridad y consenso en cuanto a su significado e implicación, o dicho de otro modo, que no es oro todo lo que reluce y no es gestión del riesgo todo lo que se dice hacer.

Vayamos precisando este concepto, su evolución y sus características particulares, para lo que previamente conviene conocer cuál es el contexto en el que se ha ido construyendo la gestión de riesgos como marco conceptual en la relación desastres-desarrollo y como una opción integral de actuación en la que participan múltiples actores para posibilitar procesos de desarrollo más seguros y sostenibles.

Evolución en la reflexión y el debate sobre los desastres

Las concepciones tradicionales de los desastres, como sucesos ajenos, impredecibles, fruto de la mala suerte o el castigo divino, conllevaron políticas y acciones dirigidas principalmente a la gestión de las emergencias, de acuerdo con la idea de que no quedaba más solución que resignarse, y en el mejor de los casos, estar preparados para enfrentarlo y atender a posteriori sus consecuencias, una vez que estos hacían mella en las poblaciones vulnerables. Los desastres se percibían como acontecimientos impredecibles, que escapaban del control de las sociedades.

Bajo esta concepción, las medidas y acciones para prevenir o mitigar los desastres no eran objeto de atención o se circunscribían a medidas estructurales para reducir y controlar los efectos de la naturaleza a través de obras de ingeniería como la construcción de diques y muros de contención o la reubicación de asentamientos humanos.

A partir de la década de los 90, el debate sobre la relación entre los desastres y desarrollo, y viceversa, dirige su atención hacia los procesos sociales como generadores de riesgo, donde las amenazas no definen el problema por sí solas.

6. La Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina (LA RED) se constituyó en 1992 por diversas instituciones y profesionales de la región latinoamericana como respuesta a la necesidad de estimular y fortalecer el estudio social de la problemática del riesgo y definir, a partir de ello, nuevas formas de intervención y de gestión. Para más información véase: http://www.desenredando.org

Se reconoce que los desastres sí son predecibles y no son tan "naturales" como frecuentemente se señala. Efectivamente se producen por la incidencia de procesos ambientales como pueden ser los terremotos y los tsunamis, los huracanes o las sequías; pero es a consecuencia de su interacción con determinadas intervenciones humanas lo que determina que finalmente se desencadene un desastre.[7]

Por tanto, el aumento continuado en la incidencia e impacto de los desastres en las últimas décadas, no es tanto una consecuencia del mayor número de eventos naturales extremos –aunque también–, sino más bien resultado del aumento de las condiciones de vulnerabilidad; es decir, del número de personas, infraestructura y producción ubicados en zonas propensas a peligros naturales, bajo unas condiciones que les hacen ser susceptibles de sufrir daños y pérdidas de tal dimensión que no puedan afrontar su impacto. Se reconoce que los desastres y los factores que construyen el riesgo son un componente inherente que atraviesa la ecuación del desarrollo.

Son factores como la degradación ambiental, la creciente urbanización, la densidad de población, la situación de pobreza y de exclusión en que están sumidas millones de personas en el mundo que ha forzado a importantes grupos de población a vivir con una alta vulnerabilidad.

Naciones Unidas, en su informe mundial sobre la reducción de riesgos de desastres[8], llama la atención acerca de que el 75 por ciento de la población mundial vive en zonas que han sido sacudidas, al menos una vez entre 1980 y 2000, por un terremoto, un ciclón tropical, una inundación o una sequía. Y aunque sólo un 11 por ciento de las personas expuestas a estos peligros vive en países con un bajo índice de desarrollo humano, representan más del 53 por ciento de la mortalidad registrada[9].

La constatación de que un mismo fenómeno natural afecta de modo diverso a diferentes personas y comunidades ha hecho que, en la interpretación de los desastres, se busque cual es el papel que los procesos de desarrollo tienen en la generación –o no– de riesgos. Los procesos sociales, políticos, económicos y ambientales tienen una gran influencia en generar condiciones de vulnerabilidad. Sin embargo, la relación no tiene por qué ser negativa.

7. IZQUIERDO CARBALLO, María Jesús. "Sí se podía haber evitado", *El País*, 30 de diciembre de 2004.

8. PNUD: *Informe Mundial: La reducción de riesgos de desastres. Un desafío para el desarrollo*. Dirección de Prevención de Crisis y de Recuperación, Nueva York, 2004.

9. Aunque la pérdida de vidas humanas es el indicador más fiable para medir el impacto de los desastres, este dato sólo revela la punta del iceberg ya que además hay que considerar el gran sufrimiento humano y las repercusiones a largo plazo que tienen en materia de desarrollo, lo que no siempre es fácil de cuantificar. (PNUD, 2004. p. 1)

Si bien la mayoría de las islas del Pacífico o el Caribe están altamente expuestas a los huracanes, Cuba es un ejemplo de cómo reducir desastres. El sistema cubano está basado en una estructura nacional vinculada con la organización de base, lo que permite aprovechar los conocimientos y recursos locales, fortaleciendo la cohesión social y la participación comunitaria. Se invierte en el desarrollo de capacidades para la preparación para caso de desastre y la población participa en los procesos de planificación, identificación de amenazas, vulnerabilidades y riesgos. En definitiva, el caso cubano demuestra que la solución no está tanto en el plano económico, sino en el compromiso de los gobiernos que debe traducirse en políticas, estrategias y planes de acción determinados.

También demuestra cómo muchos desastres se podían haber evitado o, cuando menos, anticipado para reducir sus consecuencias a través de iniciativas para la reducción del riesgo de desastres. Como señala Jan Egeland, Subsecretario General de Naciones Unidas para Asuntos Humanitarios, "si hubiéramos tenido buenos sistemas de alerta temprana, menos personas hubieran muerto en el tsunami del océano Índico. Si hubiéramos tenido escuelas, viviendas y hospitales más seguros en el norte de Pakistán, decenas de miles no hubieran perdido la vida. Si hubiéramos tenido mejores diques en Nueva Orleáns, los que vivían en las partes bajas de la ciudad no hubieran visto sus vidas devastadas".

El contexto internacional de la gestión del riesgo

El aumento de los desastres ha suscitado la preocupación de los organismos internacionales, los gobiernos y las organizaciones de la sociedad civil, por su creciente impacto negativo en coste de vidas humanas y consecuencias negativas en el ámbito social, económico y ambiental a mediano y largo plazo de aquellas sociedades vulnerables, y en particular de los países en desarrollo.

La Asamblea General de Naciones Unidas declaró los 90 como el Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales (DIRDN, 1990-1999), con el propósito de concienciar sobre la importancia que representa la reducción de los desastres. Fue crucial de cara a promover un cambio de enfoque, que dejaba de enfatizar la respuesta ante los desastres para centrar la atención en la reducción de los mismos, resaltando el papel fundamental de las sociedades para reducir vulnerabilidades y riesgos.

Uno de los principales resultados de la DIRDN fue la Estrategia y Plan de Acción de Yokohama, adoptados en la I Conferencia Mundial sobre Reducción de Desastres Naturales, realizada en Yokohama, en 1994. La Estrategia estableció directrices para la acción de prevención, preparación y mitigación

del riesgo de desastres, insistiendo también en la reducción de la vulnerabilidad a través de la aplicación de diseños apropiados y modelos de desarrollo orientados a determinados grupos.

El Decenio Internacional dio paso en el año 2000 a la Estrategia Internacional de Naciones Unidas para la Reducción de Desastres (EIRD/ONU)[10], punto focal dentro del sistema de las Naciones Unidas para la coordinación de las estrategias y actividades dirigidas a reducir los riesgos de desastres.

En la Conferencia Mundial para la Reducción de Desastres (CMRD)[11], celebrada a principios del 2005, se aprobó la Declaración y el Marco de Acción de Hyogo para el 2005-2015 y se hizo hincapié en el "*aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastre"*[12] que enfatiza el carácter central de la integración de la reducción de riesgos de desastres en las políticas, programas y estrategias de desarrollo sostenible y reducción de la pobreza e incluye un conjunto de directrices para que los países estén preparados para enfrentar el incremento de los desastres.

En este sentido, la voluntad política parece ser la condición más importante para que la reducción de riesgos se integre en los procesos de desarrollo, y ya estuvo ausente en los años siguientes a la adopción de la Estrategia de Yokohama[13]. Por ello, la mayor crítica en Kobe fue la ausencia de un compromiso claro expresado en metas e indicadores y plazos para cumplirlos. Las organizaciones de la sociedad civil presentes en la CMRD pidieron la formulación explícita de metas e indicadores y la asignación de fondos especialmente dedicados para una acción responsable y transparente. Asimismo se pidió que se reconociera la reducción del riesgo de desastres como un elemento esencial del desarrollo y se incorporara dentro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

---

10. La Estrategia Internacional de Reducción de Desastres de Naciones Unidas (ISDR, por sus siglas en inglés) es el punto de enlace dentro del Sistema de la ONU para promover sinergias y la coordinación entre las diversas actividades para la reducción de desastres en los campos socioeconómico, humanitario y de desarrollo, así como apoyar la integración de las diversas políticas afines. Véase http://www.unisdr.org/

11. Toda la información sobre la CMRD. http://www.unisdr.org/wcdr/

12. Por resiliencia se entiende "la capacidad de un sistema, comunidad o sociedad potencialmente expuestas a amenazas a adaptarse, resistiendo o cambiando con el fin de alcanzar y mantener un nivel aceptable en su funcionamiento y estructura. Se determina por el grado en el cual el sistema social es capaz de auto-organizarse para incrementar su capacidad de aprendizaje sobre desastres pasados con el fin de lograr una mejor protección futura y mejorar las medidas de reducción de riesgo de desastres". Véase: EIRD/ONU: *Vivir con el riesgo. Informe mundial sobre iniciativas para la reducción de desastres*. Naciones Unidas. Nueva York, 2004.

13. Para más información sobre el examen de la Estrategia y Plan de Acción de Yokohama para un mundo más seguro. Véase. A/CONF.206/L.1

La construcción social del riesgo[14]

Factores del riesgo: amenazas y vulnerabilidades

El riesgo es el resultado de la interrelación dinámica y dialéctica entre las amenazas y las vulnerabilidades de una sociedad o un componente en particular de la misma. Se puede expresar mediante la siguiente ecuación.

Riesgo = Amenaza x Vulnerabilidad

El riesgo depende de la probabilidad de que ocurran fenómenos peligrosos y de que exista una población vulnerable expuesta a la amenaza. Esto significa que si no hubiese amenaza no habría riesgo. O que si la población no fuese vulnerable, el riesgo sería igualmente cero. Por ejemplo, la ubicación de un asentamiento humano junto a las riberas de un río o una quebrada lo hace vulnerable ante posibles inundaciones en períodos de lluvias intensas. La combinación de las fuertes lluvias y la ubicación de la población podría ocasionar la pérdida de vidas humanas e importantes daños materiales.

El PNUD ha comenzado a definir un Índice de Riesgo de Desastre (IRD)[15] que mide y compara la vulnerabilidad relativa de los países frente a tres amenazas naturales (ciclones tropicales, terremotos e inundaciones). Con el IRD se identifican cuáles son los factores de vulnerabilidad (del desarrollo) que aumentan los riesgos.

Veamos cada uno de los factores que intervienen en el riesgo.

a) Las amenazas

Son la probabilidad de que un evento dañino se produzca en el futuro, en un determinado tiempo y lugar no adaptado para afrontarlo. De acuerdo con su origen pueden clasificarse en "naturales", "antropogénicos" y "socio-naturales".

14. Para profundizar sobre los términos que se manejan para explicar el riesgo de desastres, nos hemos basado en la terminología más internacionalmente aceptada, basada en la EIRD y el PNUD véase: EIRD/ONU, 2004; PNUD, 2001; LAVELL, 2004. Véase también. ZILBERT SOTO, Linda. *Guía de LA RED para la Gestión Local del Riesgo en América Latina*. LA RED-ITDG. Quito, 1998.

15. Para la construcción del IRD consideró incluir otros factores relacionados con el riesgo de desastres, como son la violencia y los conflictos armados, la incidencia de enfermedades como el VIH/Sida y/o la calidad de la gobernabilidad. La falta de datos comparables a nivel mundial y la dificultad de reducir estos procesos complejos a valores numéricos, obligó a excluirlos, por el momento, del modelo del IRD. Véase, PNUD, 2004.

Las amenazas naturales tienen su origen en procesos de la misma naturaleza, y comprende fenómenos como terremotos, tsunamis, tormentas, erupciones volcánicas o fuertes granizadas. Las antropogénicas son atribuibles por completo a la acción humana, como los derrames de sustancias peligrosas, accidentes tecnológicos, incendios provocados o explosiones. Las amenazas socio-naturales son resultado de la interacción entre una sociedad con su ambiente natural, normalmente en condiciones tipificadas de degradación ambiental o de inadaptabilidad al entorno. Por ejemplo, un deslizamiento puede estar provocado por la deforestación, el monocultivo y/o la inadecuada conservación de los suelos.

Como hemos indicado, para que un evento se transforme en una amenaza tiene que existir una sociedad vulnerable. Una inundación por sí sola, no tiene por qué representar una amenaza. Se convierte en un peligro cuando existe una sociedad que no se ha adaptado y presenta condiciones de vulnerabilidad frente a las inundaciones. Por ejemplo, la inundación anual a lo largo del Nilo no constituye una amenaza para la población, al contrario, es esencial para el desarrollo de la región.

Ahora bien, las amenazas se presentan de manera compleja y concatenada, lo que provoca que las poblaciones expuestas se enfrenten a una amenaza múltiple o a amenazas complejas. Como explica Lavell, la amenaza múltiple ocurre cuando una comunidad se enfrenta simultáneamente a la existencia de diferentes tipos de amenaza (sísmica, volcánica, inundación, sequías,) que pueden desencadenarse en momentos distintos o a la vez.

Las emergencias complejas contienen muchos factores de riesgo, siendo las amenazas naturales una de las posibles que ciernen sobre la vida de las personas y sus medios de subsistencia: las enfermedades como el VIH/Sida, el paludismo, la tuberculosis, las minas, la proliferación de armas de bajo calibre, el terrorismo y la delincuencia son elementos de riesgo que agravan la vulnerabilidad a las amenazas naturales.

Desde el punto de vista de la reducción del riesgo de desastre, no son frecuentes los enfoques que contemplan múltiples amenazas. Como señala el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)[16], tal vez la excepción sean los trabajos sobre las sequías y las crisis rurales que tienen en cuenta las emergencias políticas y las enfermedades como el VIH/Sida. En este sentido, es necesario explorar la relación entre las amenazas naturales y otras

16. PNUD: 2004, p. 92.

amenazas en la acumulación de los riesgos, como primer paso para elaborar un enfoque integrado de reducción de riesgo.

Cuando una amenaza particular puede desencadenar otras amenazas hablamos de amenaza compleja, donde es muy difícil establecer cuáles son los límites entre las amenazas naturales y socio-naturales.

El crecimiento descontrolado de los asentamientos humanos hacia zonas propensas a desastres (tales como planicies inundables, laderas inestables, áreas deforestadas) unido a prácticas que aumentan la degradación ambiental, disminuye la capacidad de resistencia de las comunidades ante el impacto de amenazas naturales, como ocurrió en la destrucción parcial del barrio de La Colina en Santa Tecla, en la Gran Área Metropolitana de San Salvador. El desastre fue consecuencia de un deslizamiento detonado por el terremoto de enero de 2001 y no por el sismo como tal.

b) Las vulnerabilidades

Son las características internas de las poblaciones expuestas a las amenazas, que les hacen propensas a sufrir daños al ser impactadas por distintos eventos físicos. Se entiende como la incapacidad de resistencia y la dificultad para la recuperación autónoma de las poblaciones afectadas.

Como señala Wilches-Chaus[17], la vulnerabilidad constituye un sistema dinámico en sí mismo, que surge de la interacción de una serie de factores y características que convergen en una comunidad particular y que denomina vulnerabilidad global.

Para comprender sus dinámicas, ésta se divide en distintas “vulnerabilidades”, que constituyen ángulos particulares –vulnerabilidad física, ambiental, social, institucional, política, económica– pero interrelacionadas entre sí, para analizar el fenómeno en su globalidad. Como veremos más adelante, difícilmente podríamos entender, por ejemplo, la vulnerabilidad física sin considerarla una función de la vulnerabilidad económica y de la política; o ésta última sin tomar en cuenta la vulnerabilidad social, la cultural y nuevamente la económica[18].

17. WILCHES-CHAUS, Gustavo: “La vulnerabilidad global”. En Maskrey, A. (ed). *Los desastres no son naturales*. La Red. Tercer Mundo Editores, Colombia, 1993. Véase también: DARIO CARDONA, Omar: La necesidad de repensar de manera holística los conceptos de vulnerabilidad y riesgo. Una crítica y una revisión necesaria para la gestión. Centro de estudios sobre desastres y riesgos CEDERI. Universidad de los Andes, Bogotá, 2003.

18. WILCHES-CHAUS, 1993.

La vulnerabilidad se debe evaluar específicamente frente a cada amenaza en particular. Quiere esto decir que no existen vulnerabilidades generales, sino que existen con referencia a una amenaza determinada.

c) Capacidades

Ahora bien, las personas, comunidades y sociedades expuestas al riesgo de desastres, no son "víctimas" pasivas, dependientes e impotentes. Considerar a las personas afectadas de tal manera agrava sus vulnerabilidades. Las personas, aunque afectadas por un desastre, son agentes activos de su propio desarrollo, con capacidades para reducir riesgos y en caso de que se transformen en desastres, afrontar las crisis, recuperarse y continuar con sus proyectos de vida.

Por tanto, en la ecuación del riesgo habría que integrar las capacidades, entendidas como la combinación de todas las fortalezas, medios, habilidades, recursos con que cuentan las personas, hombres y mujeres, disponibles dentro de una comunidad, organización o institución, y que puedan reducir el nivel de riesgo o contribuir a afrontar los efectos de un evento. Al igual que la clasificación de las vulnerabilidades, las capacidades pueden ser físicas, institucionales, sociales, económicas, así como cualidades personales o colectivas, tales como el liderazgo y la gestión.

Por tanto, la ecuación del riesgo será más completa si además de las vulnerabilidades incorporamos las capacidades de las personas, familias, comunidades e instituciones locales.

Riesgo de desastre = Amenaza x Vulnerabilidad Capacidades

La gestión de riesgos como opción integral de actuación

El riesgo anuncia la probabilidad de que en el futuro se pueda producir un desastre; es decir, es la probabilidad de daños y pérdidas futuras, asociadas con el impacto de un evento físico externo sobre una sociedad vulnerable donde la magnitud y extensión de estos son tales que exceden la capacidad de la sociedad afectada para recibir el impacto y sus efectos y recuperarse autónomamente de ellos.

Lavell establece una clasificación del riesgo en tres grandes grupos que, a su vez van a conllevar distintos tipos de gestión:[19]

a) **Riesgo primario o estructural.** Se refiere a las condiciones de riesgo existentes en la sociedad, derivadas de los mismos procesos del desarrollo y agravados por la incidencia de impactos sucesivos. Es objeto de medidas y acciones de reducción o mitigación.
Por ejemplo, se puede actuar en el riesgo existente a través de medidas de preparación como los sistemas de alerta temprana (SAT). En el océano Pacífico existe una Red de SAT que a través de la recogida, análisis y procesamiento de los datos relativos a tsunamis, alertan a los organismos responsables para que "a tiempo" tomen medidas que, sin evitar la amenaza (el tsunami) reduzcan las consecuencias de un desastre (muertes, lesiones, destrucción de propiedades y medios de vida, trastornos de la actividad económica o daños al medio ambiente). Las comunidades costeras del Pacífico conocen las medidas inmediatas que hay que tomar si el mar retrocede después de un maremoto y alertan a su población de los riesgos de tsunamis. No así en los países del Índico. En el desastre del Sureste Asiático de finales de 2004, un SAT no hubiera evitado el maremoto y los tsunamis consiguientes, pero sí hubiera alertado a la población para evacuar la costa y salvar miles de vidas[20].

b) **Riesgo secundario, derivado o coyuntural.** Comprende las condiciones específicas del riesgo que surgen a raíz del desastre, pero se fraguan en las condiciones previas que ya existían. Es objeto de las actuaciones de respuesta humanitaria y recuperación.
Durante los primeros días de respuesta en el Sureste Asiático, la actuación humanitaria fue crucial para evitar la proliferación de epidemias, que de no haberse gestionado de manera ágil y eficaz, podría haber conducido a un segundo desastre con consecuencias en las poblaciones sobrevivientes del tsunami.

c) **Riesgo futuro.** Se refiere al riesgo aún no existente. Es objeto de procesos de recuperación (rehabilitación y reconstrucción) con transformación; es decir, las actuaciones que se llevan a cabo deben ser consciente de que pueden contribuir a la construcción de nuevas condiciones de riesgo, o no, si la recuperación se plantea como una oportunidad para controlar y prevenir la configuración de futuros riesgos.

---

19. LAVELL, A: 2003, p. 23.
20. IZQUIERDO CARBALLO, María Jesús. "Sí se podía haber evitado", *El País*, 30 de diciembre de 2004.

Por tanto, la configuración y acumulación del riesgo es un proceso continuo, en la medida que sus factores –las amenazas y condiciones de vulnerabilidad– son dinámicas y cambiantes en términos sociales, ambientales y temporales. Esto es importante de cara a tener presente que su gestión, será asimismo, un proceso permanente, que no se limita a la gestión del desastre, y por tanto a las consecuencias.

La gestión, como proceso, exige una actuación transversal e integral, con la participación de todos los actores implicados, incluidos todos los actores de la cooperación internacional. A través de la gestión correctiva del riesgo que se dirige a actuar en las condiciones de riesgo ya existentes; es decir, en reducir los riesgos estructurales que se han acumulado a raíz de las prácticas de desarrollo del pasado. O a través de la gestión prospectiva del riesgo que se desarrolla en función del riesgo aún no existente. Se refiere a un proceso a través del cual se prevé un riesgo que podría construirse y se toman las medidas necesarias para evitar, reducir y controlar la formación de nuevos riesgos.[21]

Las divisiones entre quienes trabajan en el ámbito humanitario y quienes trabajan en la cooperación para el desarrollo han obstaculizado la búsqueda de mejores formas de abordar estos procesos y de ofrecer soluciones para gestionar los riesgos de desastres.

Ahora bien, hasta ahora nos hemos limitado a centrar la explicación en los riesgos de desastres de origen natural, si bien hemos llamado la atención sobre su relación con otras amenazas. Por ejemplo, ante una situación de ausencia de precipitaciones, factores como la violencia y los conflictos armados, las enfermedades y epidemias como el VIH/Sida, la calidad de la gobernabilidad y/o la extrema pobreza contribuyen a que una sequía pueda derivar en una situación de hambruna.

La crisis alimentaria de 2002 pudo haber sido desencadenada por una sequía, pero en países como Zimbabwe y Angola los efectos de la sequía deben comprenderse en el contexto de la inestabilidad política y los conflictos, y abordarse en consecuencia.

Tampoco se ha prestado atención al potencial que tienen los procesos de gestión de riesgos de desastres como instrumento para prevenir los conflictos o

21. Luis Enrique Eguren hace un interesante análisis sobre la aplicación de la gestión de la seguridad (versus gestión del riesgo) en el ámbito de la seguridad y protección del personal humanitario en contextos de violencia y conflictos armados. Véase: EGUREN, Luis Enrique: "La seguridad y la protección en las operaciones humanitarias", *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, nº 8, primavera / verano 2001.

apoyar procesos de construcción de paz. El estudio de la relación entre riesgo de desastres naturales y el conflicto armado en Colombia es un ejemplo de ello (ver cuadro).

La importancia de los Comités Locales de Prevención y Atención de Desastres en Zonas de Conflicto en Colombia[22]

En Colombia, el conflicto es un importante factor en la configuración y la acumulación del riesgo de desastre. La extensión de cultivos ilícitos asociados a las regiones en conflicto está modificando el medio ambiente, agravando amenazas como son las inundaciones, sequías, deslizamientos e incendios forestales. Así mismo, hay evidencia de que los desplazados por el conflicto se concentran generalmente en zonas con altos niveles de riesgo. Finalmente, la ausencia o debilidad del Estado en las zonas de conflicto significa que las estructuras del Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres (SNPAD), específicamente los comités locales y regionales de prevención y atención de desastres, sean débiles o inexistentes. En distintos niveles del SNPAD, desde el nacional hasta el local, se realiza un esfuerzo permanente (no siempre expreso) para mantener una clara diferenciación entre las fuerzas del Estado encargadas de enfrentar militarmente a los actores por fuerza de la ley y las instituciones y organismos responsables de la gestión del riesgo. Esto no significa que algunos actores estatales pretendan alegar “estatus de neutralidad” frente al conflicto armado, pero sí la conciencia, de manera directa o indirecta, la gestión del riesgo constituye uno de los mecanismos a través de los cuales se pueden hacer efectivos los postulados del Derecho Internacional Humanitario en cuanto hace referencia a la protección de la población civil.

La experiencia constituye un ejemplo de cómo el conflicto armado le impone a la gestión del riesgo la necesidad de desarrollar estrategias que le hagan viable en escenarios de confrontación e ingobernabilidad. Muestra también cómo, en la medida en que la institucionalidad ofrece mayor seguridad frente a las amenazas de carácter natural y socionatural, aumenta la confianza de las comunidades en los actores “formales” y con ello se incrementa la gobernabilidad.

Desde Naciones Unidas[23] se ha insistido en incorporar un enfoque integrado de la reducción de los riesgos de desastre, que tenga en cuenta las múltiples

22 . ECHO-PNUD. *Sistematización de buenas prácticas en preparativos para desastres y gestión local del riesgo en la región andina. Caso de Colombia*. 2006 http://www.undp.org/bcpr/disred/espanol/glr_andino/experiencias_sistematizadas/PDF_CASOS_COLOMBIA/CONFLICTOARMADO.pdf

23. Plan de Aplicación de las Decisiones de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, Johannesburgo. párr. 37 y 65. Véase también: Marco de Acción de Hyogo, párr. 13c).

amenazas en las políticas, los planes y programas relacionados con el desarrollo sostenible y las actividades de ayuda humanitaria, rehabilitación y recuperación posteriores a los desastres y a los conflictos.

Más allá de la Acción Humanitaria: la reducción de riesgos y desastres

La ayuda humanitaria, aunque imprescindible para aliviar el sufrimiento de las personas afectadas por desastres y cubrir sus necesidades humanitarias, ha sido insuficiente para hacer frente a las causas de estas crisis y frenar su ocurrencia y las pérdidas asociadas. Como alude Rey Marcos[24] "hasta ahora la respuesta humanitaria ha sido fundamentalmente eso: una respuesta, necesaria pero insuficiente. El componente asistencial ha primado y sólo recientemente se ha ido incorporando el aspecto preventivo".

El Marco de Acción de Hyogo, adoptado en la CMRD, insiste en la importancia de incorporar medidas de reducción de los riesgos, no sólo antes de los desastres, sino también en los procesos de respuesta y recuperación posteriores a los mismos. Sin embargo, todavía quedan muchos retos para conseguir integrar criterios de reducción de riesgos en las primeras etapas de la respuesta humanitaria y la recuperación.

La Coalición para la Evaluación del Tsunami señaló en su informe de síntesis de julio de 2006 que, a pesar de los llamamientos de alto nivel a "reconstruir mejor", no se está tomando en consideración la reducción de los riesgos a la hora de dirigir la reconstrucción de los hogares, el reestablecimiento de los medios de subsistencia y del medio ambiente, debido a la falta de un análisis de los riesgos y a la urgencia de conseguir resultados. [25]

Desde Naciones Unidas se ha insistido en invertir sistemáticamente en la reducción de los desastres como componente integrante y con metas definidas, no solo en la cooperación para el desarrollo, sino también en la actuación humanitaria. En la CMRD, el subsecretario General para Asuntos Humanitarios de Naciones Unidas, Jan Egeland,[26] propuso que un porcentaje de la ayuda humanitaria se destinara a la reducción del riesgo de desastres. Por cada

24. REY, Francisco. "Nueve reflexiones y algunas tesis sobre acción humanitaria en el siglo XXI" *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, nº 8, primavera / verano 2001.

25. Véase: *Informe del Secretario General de Naciones Unidas sobre la aplicación de la Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres*. A/61/229. 2006.

26. Discurso de apertura del Subsecretario General de UN en Asuntos Humanitarios. Sesión inaugural de la CMRD. Kobe, Hyogo, 18 de enero de 2004.

dólar que se invierta en prevención de desastres, se ahorran 7 dólares en asistencia humanitaria. Aunque en términos económicos la inversión ya estaría justificada, la reducción de riesgos constituye un imperativo moral si tomamos en consideración la pérdida de vidas de personas, el gran sufrimiento humano y las repercusiones a largo plazo que los desastres tienen en materia de desarrollo, lo que no siempre es fácil de cuantificar.

En un contexto donde ha prevalecido la división entre actores humanitarios y de desarrollo, no se ha prestado la suficiente atención a la fundamentación conceptual que es lo que debe dar sentido y contenido a la práctica en que interactúan y se integran las diferentes actuaciones. Estas divisiones han obstaculizado el camino para abordar estos procesos y ofrecer soluciones más seguras y sostenibles. Y como señala Sanahuja, el reto está en superar esas distinciones e integrar, más que simplemente coordinar, las acciones humanitarias y de desarrollo en un marco estratégico, integrado, de largo plazo y centrado en el ser humano.

En este sentido, la gestión de riesgos se presenta como un opción integral de actuación, para incluir en las políticas, planes y programas, no sólo de desarrollo, sino también de la actuación humanitaria, de manera que construyamos modelos de desarrollo más seguros y sostenibles, a los que contribuyamos todos.

Revista sobre política internacional



PAPELES DE CUESTIONES INTERNACIONALES • Nº 95
Edita: CIP-FUHEM e Icaria Editorial
Madrid 2006. 160 páginas

Artículos sobre:

- Globalización, ciudadanía y derechos: la ciudad multicultural.
- Los problemas de la democracia global. Diálogo entre David Held y Heikki Patomäki
- ¿Se puede exportar la democracia?
- La ONU y la guerra en el Líbano.
- La protección de la minorías en Kosovo.
- Entrevista a Sergio Morales.
- Afganistán, Cuba, el fin del drama serbio-montenegrino, la Política Europea de Seguridad y Defensa...
- Autores: *Manuela Mesa, Daniele Archibugi, Richard Falk, Nuria del Viso, Hussein Solomon, Volker Skierka, Danijela Babic, Klaus Brummer, Rosa Meneses, Eva Ciuk y José Zepeda.*

BOLETIN DE PEDIDO

☐ Deseo recibir el último número de la revista ***Papeles de cuestiones internacionales***

- **España:** **9 €** (envío gratuito)
- **Europa**: **21 €** (envío aéreo)
- **Resto del mundo**: **28 €** (envío aéreo)

☐ Deseo suscribirme a la revista ***Papeles de cuestiones internacionales*** (Cuatro números)

- **España:** **28 €** (envío gratuito)
- **Europa**: **60 €** (envío aéreo)
- **Resto del mundo**: **88 €** (envío aéreo)

FORMA DE PAGO

☐ Domiciliación bancaria (preferible esta modalidad para suscriptores)

ENTIDAD ☐☐☐☐ OFICINA ☐☐☐☐ CONTROL ☐☐ NÚM. CUENTA ☐☐☐☐☐☐☐☐☐☐

☐ Cheque a nombre de Fundación Hogar del Empleado
☐ Giro postal a nombre de Fundación Hogar del Empleado
☐ Contra reembolso
☐ Transferencia bancaria a:Banco Popular. C/ O' Donnell, 22. 28009 Madrid.
Nº Cuenta: 0075 0251 11 0600005047

DATOS PERSONALES

Nombre:...

Apellidos: ....

NIF: ....

Dirección:...

Localidad:...

Provincia:...

CP: .... Teléfono: ....

Los datos que usted nos facilita pasarán a los archivos de la Fundación Hogar del Empleado y su grupo de empresas, y serán tratados como exige la ley de Protección de Datos en vigor. Usted tiene derecho a acceder a su información, así como cancelarla o rectificarla.

Igualmente, puede solicitar su pedido e información sobre nuestras publicaciones a:

cip Centro de Investigación para la Paz

Duque de Sesto, 40 - 28009 MADRID
Tel.: 91 431 04 06 - Fax: 91 576 32 71 - cip@fuhem.es - www.cip.fuhem.es

RECURSOS BIBLIOGRÁFICOS Y FUENTES DE INTERNET SOBRE AYUDA HUMANITARIA Y DESARROLLO

FRANCISCO REY MARCOS Y PAOLA SÁENZ RAMÍREZ*

Bibliografía general

BRUDERLEIN, Claude. *New challenges for humanitarian protection*. Harvard Center for Population and Development Studies. Cambridge, USA. 1999. http://bmj.bmjjournals.com/ cgi/content/full/319/7207/430

BUCHANAN-SMITH, Margie & Fabbri, Paola. "Linking relief, rehabilitation and development. A preliminary review of the debate". 26 july 2005. ODI.UK.
http://www.alnap.org/tec/ pdf/LRRD_Inception_ Report_20051006.pdf

CRISP, Jeff. "Mind the gap! UNHCR, Humanitarian Assistance and the Development Process". Working Paper No. 43, 2001. *Journal of Humanitarian Affairs*. Geneva, Switzerland. http://www-jha.ac/articles/u043.htm

DARCY, James. "Human Rights and Humanitarian Action: A review of the issues". Humanitarian Policy Group. Overseas Development Studies. London, UK. April, 2004. http://www.odi.org.uk/rights/Publications/HPG-BackgroundPaperforIASC.pdf

DAVIES, Austen. "Thoughts on Conditions and Conditionalities. In: Terms of Engagement". HPG Report 6. July 2000. Overseas Development Institute. London, UK. http://www.odi.org.uk/hpg/papers/hpgreport6.pdf

FROHARDT, Mark & Paul, Diane & Minear, Larry. "Protecting Human Rights: The Challenge to Humanitarian Organizations". Occasional Paper No.35. The Watson Institute for International Studies. 1999. http://www.watsoninstitute.org/pub/OP35.pdf

GOODHAND, Jonathan & Atkinson, Philippa. "Conflict and Aid: Enhancing the Peacebuilding Impact of International Engagement. A synthesis of Findings from Afghanistan, Liberia and Sri Lanka". International Alert. 2001. http://www.international-alert.org/publications/getdata.php?doctype=Pdf&id=91

* Francisco Rey Marcos es Codirector del IECAH. Paola Sáenz Ramírez es colaboradora del IECAH.

GRUNEWALD, François, HUSSON, Bernard & PIROTTE, Claire. *Entre emergencia y desarrollo. Cuestionamiento de las prácticas humanitarias.* Icaria. Barcelona. 2002.

HARVEY, Paul & LIND, Jeremy. “Dependency and Humanitarian relief: A critical analysis”. HPG Report 19, July 2005. Humanitarian Policy Group. Overseas Development Institute. London, UK. http://www.odi.org.uk /hpg/papers/HPGreport19.pdf

IDRC, International Alert & Saferworld. “Peace and conflict-sesitive approaches to development: A briefing of the OECD DAC Task Force on Conflict Peace and development cooperation and the Conflict prevention and reconstruction network”. (CPRN). 2002.

InterAction’s Protection Working Group. *Making Protection a Priority. Integrating Protection and Humanitarian Assistance*. Abril, 2004. http://www.interaction.org/protection

KENT, Randolph. “Humanitarian features: Practical Policy perspectives”. Network Paper Number 46, April 2004. Humanitarian Policy Group. Overseas Development Institute. London, UK. http://www.odihpn.org/ documents%5Cnetworkpaper046.pdf

KUMAR, Krishna (ed). *Rebuilding societies after civil war: critical roles for international assistance.* USA. 1997.

LEADER, Nicholas & MACRAE, Joanna. New Times, “Old Chestnuts Background Paper. In: Terms of engagement: Conditions and conditionality in Humanitarian Action”. HPG Report 6. July 2000. Overseas Development Institute. London, UK. http://www.odi.org.uk/hpg/papers/hpgreport6.pdf

LILLY, D. “The peace building dimension of civil-military relations in complex emergencies: Cooperation between civil society and the military in peace building”. International Alert. 2002. http://www.eldis.org. http://www.eldis.org/cf/search/disp/docdisplay.cfm?doc=DOC11351&resource=f1

LINDHAL, Claes. “Developmental relief? An Issues Paper and Annotated Bibliography on Linking Relief and Development”. SIDA studies in Evaluation 96/3. Stockholm.

LOCKHART, Clare. “Protecting rights in conflict situations and fragile states. Human Rights and Poverty Reduction”. March 2005. Overseas Development Institute. http://www.odi.org.uk/rights/Meeting%20Series/ RightsConflict&FragileStates.pdf

MACRAE, Joanna (ed.) & HARMER, Adele. (ed.) “Beyond the continuum. The changing role of aid policy in protracted crises”. HPG Report 18. July 2004. Humanitarian Policy Group (HPG), Overseas Development Institute. http://www.odi.org.uk/hpg/papers/hpgreport18.pdf

MACRAE, Joanna (ed.) & HARMER, Adele. (ed.) “Humanitarian action and the global war on terror: a review of trends and issues”. HPG Report 14.

July 2003. Humanitarian Policy Group (HPG), Overseas Development Institute. http://www.odi.org.uk/hpg/papers/hpgreport14.pdf

MC HUGH, Gerard. & BESSLER, Manuel. "Guidelines on Humanitarian Negotiations with Armed Groups". United Nations. 2006. http://www.ochaonline.un.org/humanitariannegotiations/Documents/Guidelines.pdf

MC HUGH, Gerard. & BESSLER, Manuel. *Humanitarian Negotiations with Armed Groups. A Manual for practitioners: Negotiating Humanitarian aid with armed groups - a manual.* United Nations. 2006. http://ochaonline.un.org/humanitariannegotiations/Documents/Manual.pdf

NUÑEZ, Jesús (ed), REY, Francisco & SALVADOR, María José (ed). *Los retos de la Acción Humanitaria.* I Jornadas Estatales sobre Acción Humanitaria. Ayuntamiento de Córdoba. 2005.

ONEWORLDNET. *La parcialidad en la ayuda humanitaria deja sin asistencia a las víctimas de conflictos olvidados: La "guerra contra el terror" revela desigualdades en la ayuda humanitaria*. Madrid. Julio, 2003.

PICCIOTTO, Robert. *Aid and conflict: The policy coherence challenge*. Global Policy Project. Mayo 2004.

REY, Francisco. "Nueve reflexiones y algunas Tesis sobre Acción Humanitaria en el siglo XXI". *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*. No.8, 2001. Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación (IUDC). Universidad Complutense. Madrid, España.

REY, Francisco. "La complejidad del ecosistema humanitario". *La factoría* No.6. Junio-Setiembre 1998. España.

SCHLONS, Michael. "Humanitarianism and Peace. On the (im-) possible inclusion of humanitarian assistance into peacebuilding efforts". The Journal of Humanitarian Assistance. 2001. http://www.jha.ac/articles/a072.htm

SERRANO, Jorge. *La Acción Humanitaria en Colombia desde la perspectiva del restablecimiento.* Instituto de Derechos Humanos. Universidad de Deusto. Bilbao. 2004.

SLIM, Hugo. *A Call to Alms. Humanitarian Action and the Art of War.* Centre for Humanitarian Dialogue. 2004. http://www.hdcentre.org/datastore/files/Calltoalms.pdf

SLIM, Hugo. "International Humanitarianism's engagement with civil war in the 1990s: A glance at evolving practice and theory". Briefing Paper for Action Aid. Centre for Development and Emergency Practice (CENDEP). Oxford Brookes University. 1997.

SLIM, Hugo & BONWICK, Andrew. "Protection: An ALNAP guide for Humanitarian Agencies". Overseas Development Studies. London, UK. 2005.

SUHRKE, Astri & OFSTAD, Arve. “Fillig the gap: Lessons well learnt by the multilateral aid agencies”. WP 2005:14. CMI Michelsen Institute. Bergen, Norway.

THEISSEN, Gunnar. *Supporting Justice, Coexistence and Reconciliation after Armed Conflict: Strategies for Dealing with the Past.* Berghof Handbook for conflict transformation. Berghof Research Centre for Constructive Conflict Management. Berlin, Germany. 2005.

TOOLE, Daniel. “Humanitarian Negotiations: Observations from recent experience. Harvard Program on Humanitarian Policy and Conflict Research”. February 2001. http://www.hpcr.org/pdfs/HumanitarianNegotiation_Toole.pdf

WHITE, Phillip & Cliffe, Lionel. W*elcome relief? Getting Humanitarian Responses Right.* id21. 2001.

WHITE, Phillip & CLIFFE, Lionel “Matching response to context in complex emergencies: relief, development, peace building or something in between?” Disasters, No. 24(4), 2000.

Webs de interés

Alert Net: http://www.alernet.org/

ALNAP-Active Learning Network for Accountability and Performance in Humanitarian Action: http://www.alnap.org/

BRIDGE: http://www.bridge.ids.ac.uk/

Carter Center: http://www.cartercenter.org

Centre for Humanitarian Dialogue of Switzerland: http://www.hdcentre.org/

Eldis-The gateway to development information. Institute of Development Studies, Sussex. UK: http://www.eldis.org/index.htm

Escola de Cultura de Pau: http://www.escolapau.org/

EPLO European Peacebuilding Liaison Office: http://www.eplo.org/

FRIDE Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior: http://www.fride.org

Harvard Center for Population and Development Studies. Harvard University: http://www.hsph.harvard.edu/hcpds/

Id21-Communicating Development Research. UK: http://www.id21.org/

IDRC-International Development Research Centre. Canada: http://www.idrc.ca/

IECAH Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria: http://www.iecah.org

Journal of Humanitarian Assistance, Department of Peace Studies, University of Bradford: http://www.jha.ac

Relief web: http://www.reliefweb.int

Thomas Watson Institute for International Studies. Brown University: http://www.watsoninstitute.org/

Overseas Development Institute-Humanitarian Policy group: http://www.odihpn.org

RESEÑAS

RESEÑAS BIBLIOGRÁFICAS

Género y desarrollo. El camino hacia la equidad

Marta Carballo de la Riva (coord.)
IUDC-La Catarata
Madrid 2006
221 páginas

Aunque ha transcurrido más de una década desde que la Conferencia de Beijing marcara un nuevo punto de inflexión en lo que a la perspectiva de género se refiere, parece más que evidente que la situación de las mujeres en el mundo de hoy en día debería ser mucho mejor de lo que es. Y sin embargo, el género sigue sin ser el protagonista de las agendas, y su transversalidad en las acciones de desarrollo no ha conseguido ser tan profunda como se esperaba. Buena prueba de ello es que manuales como éste, que facilitan la comprensión y ofrecen herramientas útiles de trabajo, tengan más vigencia que nunca.

Marta Carballo de la Riva, investigadora del Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación, coordina este manual, en el que participan tanto especialistas en género y desarrollo procedentes del mundo académico como mujeres implicadas en otra serie de esferas y organizaciones relacionadas con esas temáticas.

El libro, de fácil lectura a pesar de la complejidad conceptual o el exceso de tecnicismos que uno podría esperar inicialmente en un manual sobre un ámbito tan específico, se articula en torno a seis capítulos, de los cuales los cuatro primeros analizan desde un punto de vista más teórico las diferentes perspectivas relacionadas con el género y el desarrollo, mientras que los dos últimos se centran en la aplicación de herramientas concretas en los proyectos de cooperación y en los recursos prácticos para la profundización en los estudios de este tipo.

Milú Vargas Escobar aborda el desarrollo como derecho humano y su presencia a lo largo de las diferentes cumbres y conferencias internacionales que siguieron a la *Declaración sobre el Derecho al Desarrollo* de Naciones Unidas, aprobada el 4 de diciembre de 1986. En el análisis se hace especial hincapié en la equidad de género, un aspecto que ya se dejaba entrever en la Con-

ferencia de Medio Ambiente y Desarrollo celebrada en Río de Janeiro en 1992 pero que aparecería de un modo explícito cuatro años después en la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer de Beijing, que abogaba por *"un desarrollo social equitativo que reconozca el empoderamiento de las personas pobres, en particular de las mujeres que viven en la pobreza"*. Tras este marco introductorio, la autora, desde su condición de mujer del sur viviendo en el norte, hace referencia a los distintos enfoques y estrategias de desarrollo que se han aplicado históricamente, y valora el Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008 desde la perspectiva de género.

El segundo capítulo corre a cargo de Irene Rodríguez Manzano, que profundiza en el nacimiento de la perspectiva MED (Mujeres en el Desarrollo) en el discurso y la práctica de la cooperación para el desarrollo y en su reciente sustitución por la perspectiva GED (Género en el Desarrollo), que pretende situar a las mujeres en su contexto y subrayar la importancia de las relaciones entre ellas y los hombres, así como en los aspectos ligados al poder que se ponen de manifiesto en esas relaciones. No en vano la autora insiste en diferenciar los conceptos de "sexo" y "género", apuntando la idea de que en las dificultades en la aplicación del enfoque GED quizá haya tenido algo que ver la confusión terminológica.

La relación entre género, desarrollo y cooperación internacional pretende, de la mano de Paula Cirujano Campano, presentar un análisis del origen y evolución del proceso de desarrollo y la cooperación internacional en Occidente desde el siglo VII hasta el siglo XX desde el punto de vista de la perspectiva de género. Todo ello para demostrar que el origen de la desigualdad entre mujeres y hombres está en las bases mismas del desarrollo y el sistema de cooperación internacional, fruto del pensamiento y la forma de organización social occidental.

Irene López Méndez, quien ya publicara con el IUDC los volúmenes *Integrando el género en el desarrollo. Manual para técnicos de cooperación y Relaciones de Género y Desarrollo* y *Hacia la equidad de la cooperación,* nos habla ahora del empoderamiento: de los orígenes del concepto, de sus dimensiones y de los elementos que proporcionan los recursos materiales e inmateriales, educativos, económicos y políticos necesarios para impulsar ese proceso. También expone las diferentes estrategias de empoderamiento con las que las mujeres introducen cambios en las relaciones de poder, así como las resistencias y obstáculos al cambio, desde los más palpables, como la violencia de género, a los obstáculos invisibles, como el llamado "techo de cristal", que discrimina a las mujeres de un modo no explícito. La autora se centra por último en el papel que juega el empoderamiento en la política de desarrollo,

un concepto ampliamente utilizado en la retórica de la mayor parte de las agencias de desarrollo pero que puede ser muy superficial a la hora de determinar acciones.

En esta idea coincide plenamente Ana Rosa Alcalde, que califica el enfoque de género como un *desideratum* o una declaración de intenciones que suele resultar en ocasiones difícilmente alcanzable en los proyectos de cooperación. Por ello se centra, desde un punto de vista práctico, en las herramientas precisas que contribuyan a tener en cuenta en la gestión del ciclo del proyecto el hecho de que todas las sociedades asignan identidades, roles, responsabilidades, valor y recursos en función de su sexo, con implicaciones ventajosas y discriminatorias y diferencias de poder entre mujeres y hombres.

La Red Mujeres Feministas por el Género en el Desarrollo (GENERA) contribuye con la sistematización de recursos de interés en el tema. Una recopilación de los centros de estudio y documentación, organismos internacionales y organizaciones más relevantes distribuidos por áreas geográficas y por otros temas de interés como la ayuda humanitaria, la infancia o la migración, todos ellos relacionados con el género.

Esta obra constituye el segundo volumen de la serie de manuales del IUDC dedicados a temas de desarrollo y cooperación, que contribuyen a facilitar herramientas útiles y, en palabras de la coordinadora, a la *"generación de pensamiento, muchas veces crítico, pero vital para la construcción de un mundo más justo, más humano, más de todas, más de todos"*. En definitiva, se trata de una publicación de gran valor didáctico, que insiste en el continuo aprendizaje que requiere tomar en serio el enfoque de género. Porque, según una de las autoras, *"si no, estaremos contribuyendo a perpetuar la crítica situación de las mujeres en una parte significativa del mundo, una cuestión que, obviamente, es responsabilidad de todos, pero que puede acabar siendo responsabilidad de nadie"*.

Silvia Pescador Hernández

África en el horizonte. Introducción a la realidad socioeconómica del África subsahariana

Enara Echart Muñoz y Antonio Santamaría (coords.)
IUDC-Los Libros de la Catarata
Madrid 2006
252 páginas

Si hacemos un esfuerzo por analizar en un segundo lo que se nos pasa por la cabeza al escuchar la palabra África, probablemente tengamos que darle unas vueltas de más para lograr escapar de los estereotipos con que ésta suele estar asociada en los medios de comunicación, nuestros anteojos para ver el mundo: pateras, miseria, guerras, sida. Nuestro antídoto debería pasar necesariamente por el conocimiento extenso de los procesos y realidades que tienen lugar en el continente, los que van más allá de los titulares. Sin embargo, nos encontramos con que el estudio del África subsahariana ocupa aún hoy en día un reducido espacio en el mundo universitario español, y que la mayor parte de los libros especializados en el tema son traducciones de investigaciones elaboradas en otros países.

Publicaciones como ésta contribuyen a mitigar esta urgente necesidad de estudios africanistas, más aún cuando en ella se reúne una selección de los mejores especialistas que pueden encontrarse actualmente en nuestras universidades sobre los temas que se abordan. Al tratarse de un libro introductorio, que en buena medida intenta ocupar el lugar de una enseñanza casi inexistente, la exposición clara y contundente de los conceptos básicos se convierte en el principal objetivo del manual, el tercero de la serie del IUDC. Eso no quiere decir, sin embargo, que por ello se aspire a una gran dosis de objetividad. Si algo diferencia a los africanistas es que no pueden escapar del necesario compromiso que requiere su disciplina.

Otro de los valores con que cuenta esta obra es su carácter multidisciplinar, un hecho que se aprecia en mayor medida gracias a la división establecida entre los conceptos clave a juicio de cada autor, que coinciden con los principales problemas de las sociedades africanas. De la mano de los coordinadores, el especialista en estudios africanos de la UAM, Antonio Santamaría y la investigadora del IUDC, Enara Echart Muñoz, la obra se distribuye en las áreas de conocimiento más relevantes, dejando a un lado de forma intencionada los datos cuantitativos, que muchas veces eclipsan a los conceptos a la hora de explicar realidades.

Albert Roca y Ferrán Iniesta nos acercan a la historia africana, lejos de lo que la historiografía occidental nos ha ofrecido para comprenderla. Porque el

África subsahariana da soluciones distintas a las de nuestras democracias progresistas *"sea en formas de distribución y explotación de recursos, sea en el concepto funcional del arte, sea en la concepción del mundo y en el sentido de la existencia"*.

Alicia Campos Serrano nos introduce en la política poscolonial al sur del Sáhara, con inquietantes preguntas como *¿no "funcionan" los Estados africanos?* o *¿es posible la Democracia en África?*, que incitan a la reflexión sobre nuestro conocimiento, en el que las cosas parecen ocurrir en un presente permanente, en el que se pierde de vista el hecho de que las estructuras de hoy en día son siempre producto de una historia y una transformación permanente.

Continuando con el análisis político, el profesor Mbuyi Kabunda Badi nos habla de las relaciones internacionales africanas y las relaciones interafricanas en la era de la globalización, porque "*hay Áfricas como hay Europas"*, y la historia del continente es la historia de las relaciones entre unos Estados económicamente frágiles y políticamente inestables, con fronteras artificiales definidas por la colonización, que no tuvo en cuenta las realidades étnico-culturales y económicas. Una de las consecuencias se pone de manifiesto al hablar de las relaciones de los Estados africanos, que por ello se definen simultáneamente como de cooperación y de conflicto.

Itziar Ruiz-Giménez profundiza tanto en los conflictos armados como en los mecanismos de resolución que la comunidad internacional ha intentado llevar a cabo en la posguerra fría, a modo de "recetas" universales que poco tienen en cuenta las causas y las dinámicas específicas de cada conflicto bélico. Más allá de explicaciones simplistas, como las ofrecidas por los seguidores del concepto de "nuevas guerras" de Mary Kaldor, la autora ofrece una serie de elementos que sí se repiten en distintos conflictos (las llamadas *condiciones permisivas*) pero que por sí solos no explican la violencia, sino que tienen que estar acompañados por unas *causas inmediatas*, concretas y diferentes en cada caso.

El análisis socio-económico es, sin duda, algo fundamental cuando se trata de explicar el desarrollo y el subdesarrollo en el África subsahariana. En esta ardua empresa, el profesor Antonio Santamaría hace hincapié en el uso excesivo de los diagnósticos generales, y en la falta de investigación, programación, seguimiento de los resultados, técnicos y recursos financieros, ante lo que contrapone lo que sería la verdadera solución para el continente: la financiación para el fomento de la investigación y el desarrollo.

El acercamiento a las transformaciones políticas, sociales, culturales o económicas del África subsahariana y las diásporas, permiten a Mª Soledad Vieitez

Cerdeño y a Mercedes Jabardo Velasco, por su parte, presentarnos el papel de las mujeres en estos procesos, que nada tiene que ver con las representaciones que de ellas se tiene en el mundo occidental, a modo de víctimas o parte voluntaria de una cultura excesivamente tradicional.

Ainoa Marín y Eduardo Bidaurratzaga se centran en las relaciones eurafricanas, especialmente en su más reciente manifestación, los tratados entre la Unión Europea y los países africanos miembros del grupo África, Caribe, Pacífico (ACP), sin dejar de un lado el debate candente en torno a los posibles efectos de estos acuerdos sobre los niveles de desarrollo de la población africana.

No hay que olvidar que África ha sido uno de los principales *"laboratorios"* de la cooperación internacional para el desarrollo, en opinión de los autores del capítulo que pone fin al manual, Jokin Alberdi y Ana Rosa Alcalde. Una cooperación que aún no ha sido capaz de superar definitivamente las contradicciones entre sus ambiciosos objetivos y sus limitados recursos, o entre esos mismos objetivos y los del resto de políticas internacionales, especialmente las que tienen que ver con intereses económicos y geopolíticos. Con todo, y a pesar de las iniciativas que, a bombo y platillo, han prometido hacer frente a la emergencia de África, como el Plan de Acción del G-8, la cuestión es si este nuevo esquema dominante de cooperación, en torno a la estrategia de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) tendrá o no resultados positivos en los próximos años.

Frente a la variada gama de prejuicios y representaciones erróneas sobre África y los africanos, esta obra, por tanto, pretende clarificar conceptos fundamentales que resultan claves para abordar el conocimiento de la realidad, y que quizá le pueda servir al lector en un futuro a la hora de realizar estudios más concretos, actividades de trabajo, al participar en programas de cooperación o, simplemente, en el disfrute de un viaje vacacional.

Silvia Pescador Hernández

ANEXO

Protocolo de actuación de las universidades frente a situaciones de crisis humanitarias aprobado por la CRUE el 3 de abril de 2006

Este protocolo fue discutido y aprobado en el marco de la reunión de la Comisión de Cooperación al Desarrollo del CEURI, el 11 de julio de 2005 en Girona. Se acordó incorporar al texto algunas mejoras sugeridas por los asistentes y dejar un periodo abierto a comentarios hasta el 30 de septiembre de 2005. Transcurrido este plazo se presenta este documento para su elevación al CEURI y de ahí tras su aprobación para su envío a la CRUE para su adopción. Finalmente fue aprobado por la CRUE el 3 de abril de 2006.

PREÁMBULO

Los desastres naturales, tecnológicos y los conflictos bélicos originan recurrentemente situaciones catastróficas en distintos lugares del mundo. Estas tragedias amplifican sus efectos en los países en vías de desarrollo, y en contextos de pobreza, precariedad alimentaria o fragilidad del Estado. Los daños causados directamente por las catástrofes y los efectos colaterales debidos a la falta de agua potable y alimentos, la aparición de enfermedades, la interrupción de los servicios básicos o los desplazamientos forzados de población desencadenan crisis humanitarias de todo tipo que reclaman la ayuda internacional.

En general, se entiende por "crisis humanitaria" aquella situación en la que existe una excepcional y generalizada amenaza de la vida humana, la salud o la subsistencia. Frente a estas catástrofes, las respuestas solidarias se articulan en torno a las acciones emprendidas por los gobiernos, instituciones, ONG y por la sociedad civil, en general.

La Universidad, como un agente más de cooperación, puede prestar su ayuda en las situaciones de emergencia y contribuir a la reconstrucción de las zonas devastadas. Más allá de la adhesión individual de los miembros de la comunidad universitaria a las campañas de solidaridad, las universidades pueden poner su potencial humano, recursos y conocimientos al servicio de los damnificados y de la restauración y mejora de las condiciones de vida de las personas de los territorios afectados.

Es evidente, sin embargo, que las situaciones de emergencia se caracterizan por la necesidad imperiosa de actuar con rapidez. Desde la especificidad de nuestras instituciones académicas, centradas en la formación superior y la investigación, es importante que las actuaciones encuentren los mecanismos más efectivos y eficaces para hacer llegar las ayudas a las víctimas. Para ello, la subcomisión de Cooperación al Desarrollo del CEURI ha estimado oportuno dotarse de un protocolo de actuación. Desde el respeto a la autonomía de cada universidad, las siguientes consideraciones no pretenden otra cosa que definir colectivamente unas reflexiones que sirvan de base para la toma de decisiones.

NORMAS PARA LA PRESENTACIÓN DE ORIGINALES

Los artículos enviados para su publicación en la *Revista Española de Desarrollo y Cooperación* deberán cumplir con las normas que se enumeran a continuación. Todos los artículos serán evaluados por dos expertos independientes y anónimos, designados por el consejo de redacción, que podrán aconsejar la aceptación del artículo sin cambios, formular sugerencias al autor o los autores, o bien desaconsejar su publicación.

- Los artículos deberán ser originales e inéditos, y no debe estar comprometida su publicación en otro medio.

- La extensión del trabajo será de entre 6.000 a 6.500 palabras en papel DIN A4, a un espacio, incluyendo gráficos, cuadros y bibliografía.

- Los artículos se acompañarán de una copia en soporte informático, con indicación del editor de textos utilizado.

- En la primera página se indicará: título del artículo, nombre y apellidos del autor, dirección, teléfono, fax y correo electrónico, así como la filiación institucional del autor y la forma en que desea que aparezca. Se debe incluir también un breve *curriculum vitae* que aparecerá publicado conjuntamente con el trabajo.

- Todos los artículos deberán incluir un resumen del contenido, en español y en inglés, que no excederá de 10 líneas.

- Cuando haya que reproducir gráficos, éstos deberán estar acompañados de los datos que sirven de base para su diseño. Todos los gráficos deben estar numerados correlativamente, llevar título y la fuente correspondiente. Los mismos requisitos son aplicables para cuadros y tablas. En el texto se deberá indicar la referencia concreta acerca del lugar en el que debe incluirse el gráfico, el cuadro o la tabla.

- Las notas irán siempre a pie de página.

- Las notas a pie de página y las referencias bibliográficas tendrán el siguiente formato:

  - LIBROS: APELLIDOS del autor (en mayúsculas) y nombre (en minúsculas): *Título del libro* (en cursiva), editorial, ciudad, año y página/s. Ejemplo: BRUNA, Fernando: *La encrucijada del desarrollo humano*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid, 1997, p. 128.
  - ARTÍCULOS: APELLIDOS del autor (en mayúsculas) y nombre (en minúsculas): "Título del artículo" (entre comillas), *Nombre de la revista* (en cursiva), número, fecha, páginas. Ejemplo: PIPITONE, Ugo: "Comercio e integración regional: tendencias y problemas para América Latina", *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, nº 0, primavera/verano 1997, pp. 5-16.

- Las siglas irán acompañadas del nombre completo la primera vez que se citen en el texto, y entre paréntesis. Ejemplo: Organización de Estados Americanos (OEA).

Revista Española de
DESARROLLO
Y COOPERACIÓN

Nº 18
PRIMAVERA/VERANO 2006

S U M A R I O

DEMOCRACIA Y DESARROLLO

Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación

BOLETÍN DE SUSCRIPCIÓN

Suscripción anual a la *Revista Española de Desarrollo y Cooperación* (2 números anuales)

Cuotas anuales

☐ España (suscripción normal)	20 euros
☐ España (suscripción de apoyo)	30 euros
☐ Europa	25 euros
☐ Resto del mundo	25 dólares USA

Datos Personales

Nombre y apellidos ____________________
Empresa / Institución ____________________
Dirección ____________________ Tel. ____________________
Código postal __________ Ciudad ____________________
Correo electrónico ____________________ Factura: Sí ☐ No ☐ CIF ____________________

La modalidad elegida para abonar el importe de la suscripción será:

☐ Transferencia bancaria
☐ Cheque adjunto a nombre de: Desarrollo y Cooperación
☐ Domiciliación bancaria

Nombre del Banco/Caja ____________________
Dirección de la Agencia ____________________
Código postal __________ Ciudad ____________________ Provincia ____________________

Código entidad	Código sucursal	Dígito control	Número de cuenta

Muy Señores Míos:

Les ruego que a partir del día de la fecha y con cargo a la cuenta corriente cuyos datos figuran arriba, abonen el recibo de suscripción a la Revista Española de Desarrollo y Cooperación que se les presentará a nombre, por un valor de

Atentamente,

Fecha __________ Firma



Enviar a:

IUDC-UCM. DONOSO CORTÉS, 65. 6ª PLANTA. 28015 MADRID. ESPAÑA
TELÉFONO: (34) 91.394.64.09 FAX: (34) 91.394.64.14

PUBLICACIONES DEL IUDC

Serie "Desarrollo y Cooperación"

Coediciones IUDC - Los Libros de La Catarata

AYLLÓN, Bruno y SOTILLO, José Ángel (eds.): América Latina en construcción. Sociedad, política, economía y relaciones internacionales, Madrid, 2006.

ECHART, Enara y SANTAMARÍA, Antonio (coords.): África en el horizonte. Introducción a la realidad socioeconómica del África Subsahariana, Madrid, 2006.

CARBALLO, Marta: Género y desarrollo. el camino hacia la equidad, Madrid, 2006.

SOTILLO LORENZO, José Ángel, *Un lugar en el mundo. La política de desarrollo de la Unión Europea,* Madrid, 2006.

IGLESIA-CARUNCHO, Manuel: *El impacto económico y social de la cooperación para el desarrollo*, Madrid, 2005.

ÁLVAREZ-OSSORIO, Ignacio e IZQUIERDO, Ferran: *¿Por qué ha fracasado la paz? Claves para entender el conflicto palestino-israelí*, Madrid, 2005.

ECHART, Enara, LÓPEZ, Sara y OROZCO, Kamala: *Origen, protestas y propuestas del movimiento antiglobalización*, Madrid, 2005.

FELIÚ, Laura: *El Jardín Secreto. Los Defensores de los Derechos Humanos en Marruecos*, Madrid 2004.

LACOMBA, Joan: *Migraciones y Desarrollo en Marruecos*, Madrid 2004.

HA-JOON CHANG: *Retirar la escalera. La estrategia del desarrollo en perspectiva histórica,* Madrid 2004.

DE RIVERO, Oswaldo: *Los Estados Inviables. No desarrollo y supervivencia en el siglo XXI*, Madrid, 2003.

BUSTELO, Pablo y SOTILLO, José Ángel (comps.): *La cuadratura del círculo: posibilidades de triangulación España-America Latina-Asia Pacífico,* Madrid, 2002.

RIST, Gilbert: *El desarrollo: historia de una creencia occidental*, Madrid, 2002. 23 euros

ÁLVAREZ-OSSORIO, Ignacio: *El miedo a la paz. De la Guerra de los Seis Días a la Segunda Intifada,* Madrid, 2001.

NIETO PEREIRA, Luis (Ed.): *Cooperación para el desarrollo y ONG. Una visión crítica,* Madrid, 2001.

PIPITONE, Ugo: *Reflexiones sobre un presente acelerado. Regiones económicas, subdesarrollo e izquierda,* Madrid, 2000.

PEREDO POMBO, José María: *Opinión pública y desarrollo. La respuesta social a las ayudas internacionales*, Madrid, 1999.

LÓPEZ-MÉNDEZ, Irene y ALCALDE, Ana Rosa: *Relaciones de género y desarrollo. Hacia la equidad de la cooperación*, Madrid, 1999.

MORA, Luis Mª y PEREYRA, Verónica: *Mujeres y solidaridad. Estrategias de supervivencia en el África Subsahariana,* Madrid, 1999.

GIMENO, Juan Carlos y MONREAL, Pilar: *La controversia del desarrollo. Críticas desde la Antropología,* Madrid, 1999.

ROY, Joaquín: *La siempre fiel. Un siglo de relaciones hispano-cubanas (1898-1998),* Madrid, 1999.

VILLENA, Miguel Ángel: *Españoles en los Balcanes. Misiones civiles y militares en la Antigua Yugoslavia*, Madrid, 1998.

TAIBO, Carlos: *Las transiciones en la Europa Central. ¿Copias de papel carbón?,* Madrid, 1998.

SANAHUJA, José Antonio y SOTILLO, José Ángel: *Integración y desarrollo en Centroamérica. Más allá del libre comercio,* Madrid, 1998.

GONZÁLEZ PARADA, José Ramón: *Cooperación descentralizada. ¿Un nuevo modelo de relaciones Norte-Sur?,* Madrid, 1998.

MENÉNDEZ DEL VALLE, Emilio: *Islam y democracia en el mundo que viene*, IUDC-La Catarata, Madrid 1998.

PÉREZ-SOBA DÍEZ DEL CORRAL, Ignacio: *La juventud española y la cooperación para el desarrollo*; IUDC-La Catarata-Consejo de la Juventud de España; Madrid, 1997.

PIPITONE, Ugo: *Asia y América Latina. Entre el desarrollo y la frustración*, Madrid, 1996.

DE LEÓN, Omar: *Economía informal y desarrollo. Teorías y análisis del caso peruano*; IUDC-La Catarata, Madrid, 1996

GÓMEZ GIL, Carlos: *El comercio de la ayuda al desarrollo. Historia y evolución de los créditos FAD*; IUDC-La Catarata-Consejo Local para la Cooperación y la Solidaridad de Getafe, Madrid, 1996.

HERNANDO DE LARRAMENDI, Miguel y NÚÑEZ, Jesús: *La política exterior y de cooperación de España en el Magreb (1982-1995)*, IUDC-La Catarata; Madrid, 1996.

Otras publicaciones del IUDC-UCM

ECHART, Enara, PUERTO, Luis Miguel y SOTILLO, José Ángel (Coords.): *Globalización, pobreza y desarrollo. Los retos de la cooperación internacional.* Segundo Encuentro Internacional Complutense Ciencia y Sociedad. IUDC, UCM, La Catarata, Madrid, 2005.

FUNDACIÓN IPADE: *Contando hasta el 2015*. Relatos y ensayos por el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Internacional. IPADE-IUDC, Madrid, 2003.

IGLESIA-CARUNCHO, Manuel, JAIME, Pilar y CASTILLO, Melba: *Acabar con la pobreza. Un reto para la Cooperación Internacional.* IPADE/IUDC. Octubre 2003.

El Enfoque del Marco Lógico. Manual para la planificación de proyectos orientada mediante objetivos, IUDC-CEDEAL, Madrid 1993.

Evaluación de Proyectos de Ayuda al Desarrollo. Manual para evaluadores y gestores, IUDC-CEDEAL, Madrid 1997.

LÓPEZ, I. y SIERRA, B.: *Integrando el análisis de género en el desarrollo. Manual para técnicos de cooperación.* IUDC-UCM, Madrid 2001.

MERLINI, M. y otros: *Productos financieros éticos para la cooperación al desarrollo. La experiencia internacional,* IUDC-Cedeal, Madrid 1997.
CD-ROM: *Evaluación y participación en la cooperación internacional para el desarrollo,* IUDC, Madrid 2000.

Números anteriores de la REDC

REDC 18 - Verano 2006: Tema Central: Democracia y Desarrollo
REDC 17 - Invierno 2006: Tema Central: Objetivos del Milenio: misión (im)posible
REDC 16 - Verano 2005: Tema Central: África y Desarrollo
REDC - 2005: Número Monográfico Extraordinario: Desarrollo Rural Sostenible
REDC 15 - Invierno 2004: Tema central: Comunicación para el desarrollo.
REDC 14 - Verano 2004: Tema central: Mediterráneo y desarrollo.
REDC 13 - Invierno 2004: Tema central: Energías renovables y desarrollo.
REDC 12 - Verano 2003: Tema central: La región andina.
REDC 11 - Invierno 2003: Tema central: 10 años de la cooperación española.
REDC 10 - Verano 2002: Tema central: La Cumbre sobre Desarrollo Sostenible (Río+10).
REDC 9 - Invierno 2002: Tema central: Medio ambiente y desarrollo.
REDC 8 – Verano 2001: Tema central: Ayuda humanitaria.
REDC 7 - Invierno 2001: Tema central: La financiación de la cooperación para el desarrollo.
REDC 6 - Verano 2000: Tema central: Relaciones de género y desarrollo.
REDC 5 - Invierno 2000: Varios.
REDC 4 - Verano 1999: Monográfico: Evaluación de la ayuda al desarrollo.
REDC 3 - Invierno 1999: Tema central: La cooperación UE – América Latina.
REDC 2 - Verano 1998 (Agotado): Tema central: Política española de cooperación para el desarrollo.
REDC 1 - Invierno 1998 (Agotado): Tema central: Política de desarrollo de la Unión Europea en perspectiva 2000.

Los números agotados y los índices detallados pueden consultarse en la página web: **http://www.ucm.es/info/IUDC**



Publicaciones recientes

El **Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH),** creado en el año 2000, tiene su sede en Madrid. Se constituye como una **iniciativa privada e independiente** que agrupa a un conjunto de especialistas en los ámbitos del **estudio de los conflictos y la cooperación por el desarrollo,** con especial énfasis en la **acción humanitaria.** Sus investigadores acumulan una amplia actividad en diversas áreas temáticas y geográficas, tanto desde una perspectiva docente como investigadora, desarrollada en centros académicos y de análisis nacionales e internacionales. Unen a ello una prolongada experiencia, analítica y práctica, en diversos proyectos desarrollados para distintas ONG, organismos de la administración estatal, autonómica y local, así como otros organismos de cooperación.

Cuadernos IECAH







Nº 1: La acción humanitaria en la encrucijada. "Avanzando propuestas para reforzar la acción humanitaria en el siglo XXI". Francisco Rey Marcos, Laurence Thieux y Victor de Currea-Lugo.

Nº 2: El enfoque de la construcción de la paz y la prevención de conflictos violentos en el *Plan Director de la Cooperación Española* (2005-2008). Jesús A. Núñez Villaverde.

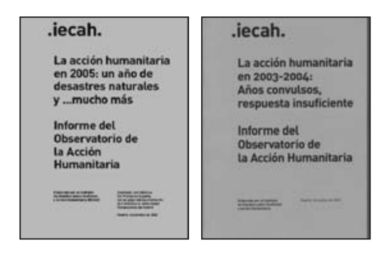
Nº 3: Informe propuesta para la elaboración del apartado de Acción Humanitaria del Plan *Director de la Cooperación Española* (2005-2008). Francisco Rey Marcos.

Nº 4: La estrategia europea de seguridad desde la perspectiva de la protección de civiles en conflictos armados. Jesús A. Núñez Villaverde.

Nº 5: Los recursos humanos en la acción humanitaria en España. Panorama actual. Ana Urgoiti Aristegui.

Nº 6: La acción humanitaria desde la universidad española. Análisis de experiencias y propuestas de actuación futura. Juncal Gilsanz Blanco.

INFORME DEL OBSERVATORIO DE LA ACCIÓN HUMANITARIA



Coeditado con Médicos Sin Fronteras, con el apoyo del Ayuntamiento de Córdoba y de la Universidad Complutense de Madrid.

La acción humanitaria en 2003-2004: Años convulsos, respuestas insuficiente.

La acción humanitaria en 2005: un año de desastres naturales y ... mucho más.